

湖南湘西： 进一步做好扶贫开发工作的几点建议

胡邦栋

湖南省湘西自治州位于湖南西北部，是我国著名的革命老区之一，现辖7县1市，总人口293.99万。全州共有7个国家扶贫开发工作重点县，是国家西部大开发、国家武陵山片区区域发展与扶贫攻坚先行先试地区和湖南省扶贫攻坚主战场。近3年，湘西州共争取上级扶贫资金178299.5万元。其中，财政专项扶贫资金153363.5万元、以工代赈资金13912万元、少数民族发展资金10626万元、老区发展资金398万元。2014年，全州生产总值457亿元，财政总收入64.6亿元，农村居民可支配收入5891元。累计减少农村贫困人口50万人，农村贫困发生率下降到25.29%。

通过坚持开发式扶贫，农村特色产业得到快速发展，湘西州已成为中国柑桔之乡、全国最大百合基地、全国重点优质烤烟基地和全球最大富硒猕猴桃基地。2014年，全州农村特色产业面积达240万亩。扶持发展了一大批国家扶贫产业示范园、扶贫龙头企业、农民专业合作社、家庭农场，初步建成30个扶贫开发示范园，扶贫产业项目覆盖886个贫困村、15万贫困户、50万贫困人口。

目前存在的主要问题

一是贫困面大、贫困程度深。湘西州7县1市均是贫困县，除吉首市是省扶贫开发工作重点县外，其余7县都是国家扶贫开发工作重点县，仍有1200个贫困村和62.2万贫困人口，大多分布在地理偏远、环境相对恶劣的中高海拔地

区和移民库区，扶贫成本大。尤为堪忧的是，越是贫困地方，越是贫困户，越难以让他们的后代接受良好教育，全州初中以下文化程度的尚有177.2万人，占总人口60.7%，贫困的代际传递性明显。

二是返贫问题重。湘西州属于地质灾害和自然灾害频发地区，特别是中高海拔集中连片贫困地区经常发生各类自然灾害，加上这些地区村民生活底子薄，抗灾能力弱，因灾、因病、因残致贫返贫现象普遍。据统计，湘西州每年因灾、因病、因残、因子女教育返贫的人数达2.5万人。

三是贫困类型多。湘西州贫困地区、贫困村寨贫困的广度和深度没有明显差别，属于整体性贫困，具有集中连片与深度贫困并存、绝对贫困与相对贫困并存，资源贫困与能力贫困并存、文化贫困与生态贫困并存、物质贫困与精神贫困并存的特征。

导致贫困的原因

一是经济底子薄、发展差距大。由于长期以来缺乏大资金投入、大项目带动、大产业支撑，2014年全州人均GDP仅为全国、全省的38.6%、43.5%，人均财政收入仅为全国、全省的20.5%、39.2%，人均固定资产投资仅为全国、全省的32.6%、39.1%。同武陵山片区邵阳、怀化、恩施、铜仁、黔江等周边地区相比，湘西州在人均生产总值、财政收入、固定资产投资等主要指标上也有较大差距。

二是基础设施建设落后。虽然南北大通道基本形成，但目前国家、省没有在湘西州规划高速铁路、城际铁路，湘西州在新一轮发展中将被边缘化，成为高铁“盲区”。州内主干道网络尚未形成，存在“断头路”现象，特别是旅游道路连接不畅，行政村通畅率仅为69.4%。全州450个村未通自来水，504个村未进行农网改造，40个行政村未通公路，农村基础设施仍然薄弱。

三是农业产业化程度低。农村特色产业存在资金投入不足、优质产品少、产品附加值不高、产业链条短、品牌建设滞后等问题。柑桔有规模但品质不优，茶叶有品牌但市场不广，烟叶有基础但受计划限制，中药材和百合有特色但市场不稳定，养殖业有市场但无规模。龙头企业带动力不强，全州省级以上农业产业化龙头企业仅24家，其中国家级仅2家，农产品精深加工率仅为20%，远低于农业产业化30%的最低要求。

四是社会保障水平低。就业、教育、医疗、住房、社会保障等公共服务不完善，就业难、就读难、就医难、住房难等问题比较突出，因病致贫、因病返贫、因读大学致贫等现象较为普遍。城乡低保、大病医疗救助等补助标准低。

进一步做好扶贫开发工作的几点建议

纵观当前形势，湘西的扶贫开发工作任务艰巨，任重道远。进一步贯彻《中国农村扶贫开发纲要》精神，加强政府扶贫机构、队伍和制度建设，以基础设

施建设为重点,积极培育支柱产业,确保农业增效农民增收,提高低收入者的收入水平,显得十分紧迫和重要。

(一)以基础设施建设为重点,加快新农村建设步伐。据调研,凤凰县廖家桥镇菖蒲塘村通过加强水利、电力、道路、广播电视、电话等基础设施建设,极大促进柚子、猕猴桃等特色产业的发展,致使全体村民在很短时间内脱贫致富,成绩显著。2014年全村人均纯收入7464元,同比增加1343元,比上年增长21.9%。该村脱贫致富的经验证明,加强基础设施建设,是贫困村走上富裕道路的前提和保障。当前,湘西贫困地区要抓住编制“十三五”规划的有利契机,高起点做好贫困村扶贫开发整体规划,以道路、供水、排水、供电、通信等为主要内容,统筹安排农村公共设施建设。全面加快农村公路建设,有效解决农民群众出行难和农产品运输难问题。

(二)积极培育支柱产业,确保农业增效农民增收。凤凰县山江镇村致力于苗族古村寨的保护和开发,利用优越的历史文化、民族风情、特色民居和美丽的自然环境大力开发旅游产业,2008—2014年,共接待游客200万人次,实现旅游收入8000余万元,2014年,村人均纯收入9000余元,成为全县旅游扶贫的典型村。因此,要充分利用区域内各类资源优势,坚持宜游则游、宜农则农、宜工则工、宜商则商。因地制宜地培育扶持发展农村特色产业(如柑桔、猕猴桃、百合、茶叶、中药材、优质蔬菜等),加大农业产业化龙头企业的扶持力度,建立完善“企业+合作社+基地+农户”的利益链结机制,全面提升贫困人口家庭收入。

(三)加强智力扶贫培训,提升农民脱贫致富本领。要坚持抓好农村实用技术培训、贫困地区劳动力转移培训和贫困初高中毕业生就读中职工作,并根据地区主导产业发展方向和劳动力市场需求,切实开展种养殖实用技术培训和



摄影 陈珍先

电子电工、烹饪、焊工等专业技术培训,提高农民脱贫致富的本领,加快贫困地区富余劳动力的有序转移力度,变“输血式”扶贫为“造血式”扶贫。同时,充分发挥基层干部领头雁作用,抓好贫困村村干部政策业务培训,选派农村致富带头人参与村支两委管理,模范带动农民科学致富。

(四)整合扶贫开发资金,发挥扶贫资金使用效益。随着公共财政体制的不断完善,针对贫困地区和贫困人口的政策也越来越多,资金的投入也不断地加大。如果扶贫开发能和这些政策有机结合起来,将起到相辅相成的作用。近年来,湘西自治州在这方面做了一些探索,也取得了一定的成效,但由于各类涉农资金政策规定较严、条块规定较多、具体项目较细、权力下放较少等原因,目前,还没有形成一个良性的机制。要实现扶贫资源的整合,一是要实事求是地编制扶贫发展规划,明确工作目标和任务。二是要树立“大扶贫”观念,积极发挥各部门的优势,实现资源整合和协同作战。要以新农村建设为平台,以扶贫资金为“黏合剂”,在“渠道不乱,用途不变,各负其责”的原则下,认真研究将各种资源有效引导到贫困地区的

办法。三是鼓励各地进行探索和试点,特别是在县级开展扶贫资源整合试点。

(五)制定对贫困地区低收入者的收入支持政策,提高低收入者的收入水平。一是为低收入者提供更多的就业机会,鼓励各类企业及相关用人单位多渠道开发就业岗位,吸纳困难人群就业,尤其是为零就业家庭提供就业机会。二是加大对低收入者的财政金融政策支持,降低低收入者特别是下岗职工创业的贷款门槛,并提供必要的税收减免,为他们自主创业、增加财产性收入提供政策支持。三是探索农民增加财产性收入渠道,积极发展农民股份合作,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权,缩小他们与高收入者的收入差距。四是完善对低收入者的收入补助政策。各级财政在深入调查、逐级核实的基础上,可考虑以重大灾难、重大疾病、伤残津贴和特困补助等形式,直接以现金的方式发给居民。五是实施对低收入者的实物补充政策。提高对低收入者的医疗保障,通过财政补贴降低低收入者医疗费用的支出。□

(作者单位:中国注册会计师协会)

责任编辑 刘永恒