

东北边境地区农村精准扶贫的建议

苑梅



我国东北边境地区共有东港市、丹东市、集安市等16个边境城市，所辖农村的精准扶贫工作虽然已取得阶段性成效，但要确保这些地区如期脱贫，亟需分析其中的制约因素，并提出相应的对策建议。

存在问题

东北边境地区基础较为薄弱。一是片区贫困发生率较高。黑龙江、吉林、辽宁三省分别有贫困人口211万、70万和81万，贫困人口相对集中又分布面广，片区贫困发生率高。边境村脱贫要考虑戍边固边、尊重民族习俗、防范境外渗透等问题。但是边境村地处偏远，生产生活条件恶劣，基础设施建设成本高，招商引资难度大。同时，边境外出打工比例较高，青壮年大多在外，空巢

化现象突出，缺劳动力、缺资金是主要矛盾，脱贫难度大。二是生产力发展落后。东三省经济增速一直低于全国平均水平。从工业增长率看，2015年辽宁规模以上工业增速为-4.8%，位列全国倒数第一，黑龙江为0.4%，也排名靠后。落后的生产力发展水平导致农村地区尤其是边境农村地区收入过低。

东北边境地区参与扶贫和接受扶贫的人员各有不足。一方面，参与扶贫工作的人员数量不足。东北边境地区多以河流、山脉、草原、沙漠等为主要地貌，农户居住呈分散状，每个村或同一个村的不同农户之间居住间隔较远，在进行贫困识别、产业推广、技术培训或贫困跟踪等工作时，现有专职、稳定的扶贫人员较少；同时，参与扶贫工作的人员素质不一，存在执行扶贫政策不严不实

的情况，大量贫困人口得不到帮扶。此外，工作人员对贫困户识别不够精准，对于国家贫困线的动态调整把握不准，有的同一乡镇的各个村之间贫困线标准也不同。另一方面，接受扶贫的人员认知能力有限。边境地区贫困人员普遍学历较低，大多数只有小学学历，在有限的知识认知能力下往往仅关注实际得到的补助和物资，而对于各项政策的理解、掌握和关注非常低，部分贫困人员存在懒惰心理造成扶贫资源的浪费，还有的困难农民参与精准识别的积极性不高，阻碍了精准识别工作。

东北边境地区农村扶贫机制不够完善。边境地区农村精准扶贫工作缺乏完善的责任、权利、资金、项目工作机制，导致农村脱贫成效不明显。一是由于受地理地貌以及文化传播影响等原因

所限,边境地区政府行政思路转变较为缓慢,在扶贫责任方面更多是被动地接受上级政府的扶贫政策,较少主动制定因地制宜的适合边境地区发展的工作政策。二是从资金分配来看,边境地区生态环境、生产条件以及生活设施等落后,贫困户对资金帮扶、基础设施以及社会保障与产业发展的诉求较多,自上而下的国家扶贫资金多数到了基层以后呈条块分割格局,用途过于分散。而委托金融机构管理和集中使用的产业扶贫资金以及银行信贷扶持资金,多数难以抵达边境地区农民手中。三是从项目资源来看,土地整理、水利设施建设、农业综合开发、村屯公路建设等项目相对集中在贫困程度比较深、相对连片的边境村组,推动整村整屯精准扶贫的项目开发难度非常大。

东北边境地区存在政府扶贫项目与农户意愿不一致现象。东北边境地区毗邻俄罗斯和朝鲜两个国家,各边境地区经济发展形式不同。通过课题组前期调查,基层政府与农户均希望通过产业发展、项目安排等实现增收致富,但是扶贫项目安排与资金投入存在没有经过科学调研与论证评估就引入的现象,既不符合中俄、中朝边境地区经济发展特点,难以满足农户需求,又难以实现实际经济效益。

推进精准扶贫的建议

(一)有针对性地加大以政府为主导的东北边境地区扶贫资金投入。政府应理顺边境地区生产经营关系,在构建新型农业经营体系、培育职业农民基础上,在重点领域构建以政府财政补贴为主导的资金投入。首先,扶贫先扶智,改善边境地区学校教育水平,增加专职教师人数,撤销、合并小学或初中应在保证学龄儿童在克服困难后仍能走进校门学习文化知识为前提。其次,改善边境地区农村生产条件,道路改造、农田

水利设施建设等需在环境保护基础上构建PPP模式,引入社会资本共同投入。第三,促进边境地区文化融合,东北边境地区集汉族、鲜族、俄罗斯民族等文化于一体,政府应通过对边境地区特殊文化的财政投入,将边境文化融入到经济建设中。第四,完善农村收入保障制度,考虑边境地区农村特殊的就业结构、人口结构和贫困人群特征,发展等额给付的农村社会养老保险金以及困难儿童津贴、重病和残疾人津贴等,完善农村低保制度。

(二)充实边境地区基层扶贫工作人员,激发贫困人员的脱贫动力。一方面,东三省作为人口流出主要地区,老龄化形势严峻,政府应通过一定的社会保障政策留住人才,重点充实乡镇和村工作人员,同时根据当地经济发展水平、生活水平和工作任务情况,提高村支两委成员待遇,按照负责总协调工作、负责项目技术工作、负责具体实施工作的原则,责任到人,避免推诿、拖沓现象发生。另一方面,通过财政引导资金搭建边境区域优势产业发展平台,激发产业示范带动作用,提高贫困农户发展特色农业;通过职业农民培训工程搭建就业培训平台,根据农民需求分层次、分类别实行技能培训;通过政府与社会资本合作搭建基础设施建设平台,优先安排贫困人口基础设施改造工程;通过生态环境保护搭建生态扶贫平台,支持边境贫困地区退耕还林、沙化治理以及水环境治理,以此激发边境地区贫困人员脱贫动力。

(三)完善边境地区扶贫工作机制。首先,围绕边境地区整村推进规划、整合资源平台以及实施重大扶贫项目,将责任、目标、任务分解细化,制定领导干部任期内扶贫开发责任、考核办法,及时跟踪检查和通报责任落实、目标任务分解、资金安排使用情况,确保目标责任结果落实到位。其次,鉴于边境地区

的特殊区位以及民族、宗教等问题相互交织,建议实行重点扶持、资金倾斜政策,将其纳入国家扶贫开发工作重点范围,以“兴边富民”政策为契机,整合政府和社会力量各类资金。第三,发挥边境地区资源优势进而吸引投资,东北边境地区资源富集、可开发潜力巨大,各省在符合国家产业政策和布局要求前提下,加大对边境地区资源开发和特殊优势产业的扶持力度,从根本上增强县域经济实力进而解决边境地区贫困问题。

(四)融合政府扶贫项目与农户意愿。改进边境地区项目安排方式,项目论证和设计应充分吸收村内具有经济头脑的精英人士参与,调动政府和农户双方积极性,有机融合政府扶贫项目与农户意愿。首先,将扶贫工作与边民互市贸易改革相结合,紧紧抓住中俄绥芬河、中朝边民互市贸易区、中朝图们江开发机遇,积极探索一条富有特色且有效的“边贸扶贫”新路子,采取“合作社+农户+边贸扶贫+企业+金融”运作模式,将边民与边贸有机结合,帮助贫困群众脱贫致富。其次,将扶贫工作与特色产业发展相结合,重点引进企业发展边境加工业,积极建设大型专业市场,推动互市贸易商品的加工升值,为贫困群众创造更多的就业岗位。第三,将旅游发展与扶贫开发有机融合,重点发展农家乐、乡村生态游,促进旅游扶贫与贫困村屯可持续发展。第四,将现代农业与扶贫开发有机融合,大力发展水稻、食用菌、浆果、贝类、淡水鱼、中药材等优势产业,通过农民专业合作社等主体带动,引导贫困人口参与农业开发,实现脱贫致富的目标。

【本文是2011年度教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(项目编号:11JZD050)和辽宁省财政科研基金项目(项目编号:16D002)的阶段性研究成果】

(作者单位:辽东学院)

责任编辑 张小莉