

凉山州现行扶贫模式中的主要问题研究*

肖立新

(西昌学院,四川 西昌 615013)

【摘要】凉山州现行扶贫模式主要是以政府为主导展开的,这种扶贫模式一方面体现了社会主义市场经济情况下政府的高度政治责任感,同时,也为迅速、大幅度的降低贫困面和贫困深度作出了不可磨灭的贡献。但是,随着扶贫工作向纵深的推进,如何让贫困人口自身具备脱贫致富的手段、能力等问题逐步浮出水面,为此,笔者对凉山州现行扶贫模式充分肯定的情况下,研究其存在的主要问题,以期与相关的研究和扶贫实践提供一些新的思路。

【关键词】凉山州;扶贫模式;问题

【中图分类号】F323.8 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1891(2011)02-0066-04

凉山州现行扶贫模式主要是以政府为主导展开的,这种扶贫模式一方面体现了社会主义市场经济情况下政府的高度政治责任感,同时,也为迅速、大幅度的降低贫困面和贫困深度作出了不可磨灭的贡献。但是,随着扶贫工作向纵深的推进,如何让贫困人口自身具备脱贫致富的手段、能力等问题逐步浮出水面,为此,笔者对凉山州现行扶贫模式充分肯定的情况下,试图结合相关的扶贫理论,研究其存在的主要问题,以期与相关的研究和扶贫实践提供一些新的思路。

1 研究的主要理论基础

1.1 个体贫困理论

贫困是一个历史和社会范畴,在不同的历史时期和不同的地域具有不同的涵义。贫困也是一个综合概念,涉及经济、社会、历史、文化、心理和生理等各个方面。因此,人们对贫困往往会做出各种不同的理解。

但是人们首先从经济学的角度来看待贫困——因为经济收入不足而不能达到最低生活水平或社会可接受的生活标准的状况。当然仅仅从经济学意义上理解贫困是不够的,贫困也是一种社会现象,随着社会的进步,专家学者和相关部门往往从经济——社会意义上来较为准确的界定贫困。

因此,个体贫困理论认为,贫困实质上包含两层意思:一是指由于缺乏经济、文化和社会的资源而处于一种社会不可接受的最低生活水平或生存状态;二是指摆脱这种最低生活水平或生存状态但缺乏必要的手段、能力和机会。在此基础上,个体贫困理论进一步认为,扶贫工作除了政府和其他社会力量的帮助之外,更重要的是构建贫困人口脱贫致富的手段和能力。

1.2 政府与社会共同治理理论

到了二十世纪以后,人类社会被分割为国家、市场经济领域和公民社会三个部分。公民社会是公民的自我意识觉醒的产物,公民要求参与公共管理,社会治理的过程由单向行使权力的过程转向政府与公民的互动过程^[1]。

当代西方政府行政的基本趋势是形成一种治理型的公共行政模式,即政府、公共组织、私人机构及社会个人协同承担公共事务。在扶贫领域,西方国家采取的措施就是让公民具有更大的自主权,让公民自发组织起来完成与自己相关的扶贫事务,或者是让公民来监督政府工作成果,做一个积极的评判者,提高他们处理扶贫事务的能力^[1]。

历经20多年的发展,中国农村的村民自治仍然没有走出探索和实践的阶段,但也通过村务公开、民主选举等方式引导广大农民参与到村级事务的管理中来,取得了一定的成绩和经验,为农村由精英管理向村民自治方向发展奠定了坚实的理论基础。因此,农村的扶贫工作必须将农民及村民自治组织接纳为扶贫主体^[2]。

1.3 参与式扶贫开发模式理论

20世纪90年代初期,李小云及其同事就开始从事旨在促进更加公平受益的参与式发展研究和实践,并创造性地提出了参与式发展理论与方法。其特征主要有:一是突出农民的主体性。扶贫的主体定位与扶贫活动的有效性之间存在必然的联系。参与式扶贫将扶贫对象定位为扶贫主体,充分调动了农民积极性和创造性。二是赋权给农民。参与式扶贫过程就是赋权给农民的过程。农民有扶贫项目选择权、项目管理权和监督权及项目收益权。三是加强农民的能力建设。农民在参与自我

收稿日期:2011-04-10

*基金项目:本文系凉山州扶贫模式研究系列论文之二。

作者简介:肖立新(1967-),男,硕士,经济学副教授,主要从事区域经济、扶贫研究。

扶贫的过程中,自然就锻炼了农民的一系列能力,包括发展项目的能力、管理资金的能力、适应市场的能力、与其他农民的协调能力和自我组织能力等等,日积月累,农民综合能力水平显著提高。四是继续加强政府和外界对农民的扶持。目前,由于实践效果良好,这种扶贫开发模式已经被联合国推广并开始在越南、老挝、柬埔寨等国实践应用。

以上各项理论都以农民为根本出发点,以农民的广泛参与为前提,以农民脱贫致富的能力、手段建设为核心,以实现农民的脱贫致富奔小康为目标,这对本文有重要的启示。

2 新时期凉山州的扶贫工作及扶贫模式分析

凉山州位于四川省西南部,南至金沙江,北抵大渡河,东临四川盆地,西连横断山脉,处在东经 $100^{\circ} 15' \sim 103^{\circ} 53'$ 和北纬 $26^{\circ} 03' \sim 29^{\circ} 27'$ 之间,幅员面积6万多平方公里。成昆铁路和川云国道纵贯全境,为“南方丝绸之路”重要通道。境内地貌复杂多样,地势西北高,东南低。2010年全州年末户籍人口473.04万人,其中:彝族人口为208.29万人,占总人口的48.85%。凉山是全国最大的彝族聚居区,辖西昌市、德昌、会理、会东、宁南、普格、布拖、昭觉、金阳、雷波、美姑、甘洛、越西、喜德、冕宁、盐源、木里藏族自治县共17个县(市)。首府设西昌市。随着八七扶贫攻坚(1994~2000年)任务的基本完成,在《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》指导下,2000年以后,凉山州扶贫工作进入新时期,探索力度和工作成效大幅度提高。

2.1 新时期凉山州扶贫工作的基本做法

以下是凉山州扶贫开发两资办工作总结中的惠民工程^[1]内容,可以直观看到新时期凉山州扶贫工作的基本做法:

1.扶贫解困行动;2.新村建设扶贫工程;3.移民扶贫工程;4.“三房”改造扶贫工程;5.村道扶贫工程;6.劳务扶贫工程;7.科技扶贫及产业化扶贫项目;8.社会扶贫;9.扶贫与计划生育“三结合”工作;10.残疾人和灾恢扶贫工程;11.州本级配套基础设施项目。

2010年8月11日,四川省政府第62次常务会议审议通过了为期11年、预算资金需求超过600亿元的《大小凉山综合扶贫开发规划的总体思路(2010~2020)》和10个专题方案。综合扶贫开发规划和新村建设、社会保障、教育规划、卫生扶贫、毒品问题专项治理、公路交通、水利建设、特色农业、劳务经济等10个专题方案,涉及凉山州盐源、普格、布拖、金阳、昭觉、喜德、越西、甘洛、美姑、雷波,和乐山市

马边、峨边、金口河等13个县(区),面积3.38万平方公里,农村人口230.32万。

2.2 新时期凉山州扶贫工作的分类

2.2.1 产业化扶贫。例如,凉山州把发展壮大马铃薯产业作为“扶贫攻坚”的突破口,作为高二半山地区农民增收的支柱产业,纳入统筹区域城乡协调发展战略,强化战略地位,着力建成现代农业的示范产业,加大扶持力度,统筹捆绑投入,强化宣传发动,着力改良品种,推进产业化经营,马铃薯产业取得长足进步。马铃薯已成为全州高寒山区扶贫攻坚和农村经济发展的一大骨干产业。

2.2.2 旅游扶贫作为一种创新扶贫形式,为凉山州扶贫攻坚开辟了一条崭新的通道。凉山州有得天独厚的自然优势,民族文化资源相当丰富,因此旅游扶贫是凉山州脱贫的最有效途径之一,而且已经取得了丰硕的成果,如木里大寺、盐源泸沽湖都是旅游扶贫的典型。旅游扶贫实现了扶贫方式的四大转变:一是旅游业经济效益最高,实现从输血到造血的根本性转变。二是旅游业带动力最大,实现从单一开发到多元开发的转变。三是旅游业外向性最强,实现从封闭开发到开放开发的转变。四是旅游业生态效益最好,实现由破坏性开发到可持续开发的根本性转变。

2.2.3 易地扶贫搬迁采取高山移往低山、生存条件恶劣地方移往生存条件较好地方的办法。喜德县、昭觉县、美姑县通过几年的探索与奋斗,共建了30多个易地搬迁安置点,易地安置贫困户1000多户近5000人。这部分人摆脱了恶劣环境的束缚,在脱贫致富道路上迈出了新的步伐,收到了很好的效果。易地扶贫搬迁以彻底改变搬迁户生产、生活条件,达到有房住、有田种、有路走、有水喝、有电用、有学校可读、有病可就医、有发展门路为总目标。

2.2.4 整村推进是在一个区域内,涉及群众生产生活最基本的困难和问题,通过统一规划、集中投入、分期实施,最终达到基本解决贫困的目的。凉山州整村推进工作近几年也取得了突破性进展,例如2010年四川省、凉山州下达普格县、盐源县整村推进、连片开发产业化项目2个,资金2000万元。在普格县年有22个村列入首批整村推进计划,县委县政府将整村推进工作作为全县扶贫工作的重点,从相关部门抽调了37人组成工作队。直接驻村开展扶贫工作,加大了资金整合捆绑投入力度,22个村的基础设施建设有了明显改善,产业开发呈现了规模效益,群众素质有所提高。

2.2.5 劳动力培训转移。实施以实用技术为主、内容

广泛的包括现代市场观、竞争观、科技观等内容的培训,是适应农村劳动力大规模转移形势的迫切需要。农村基础教育长期相对落后,农村劳动力受教育程度普遍较低;大量农民由于没有接受过适当的职业技术教育,缺乏“一技之长”,整体素质较为低下。为使素质低、技能差的农村富余劳动力拥有一技之长,从2001年开始,凉山州扶贫办在全州开展了贫困地区劳动力转移培训工作。

2.3 凉山州现行扶贫模式的分析

从凉山州现行扶贫工作的基本做法和分类可以看出,凉山州现行扶贫模式主要是以政府为主导展开的,这种扶贫模式一方面体现了社会主义市场经济情况下政府的高度政治责任感,同时,也为迅速、大幅度的降低贫困面和贫困深度作出了不可磨灭的贡献。事实上,经过多年的扶持和发展,凉山州的扶贫开发工作取得了明显成效,贫困人口数量大幅减少,贫困人口由2001年的169.3万降至2009年底的52.9万人,生产生活设施明显改善,还有8.5万户进行了“三房”改造。不过,结合前述本文的主要理论基础可以看出,虽然以政府为主导的扶贫模式大大的减少了贫困现象,也或多或少的让贫困人口具备一定的脱贫致富的手段、能力,但是,随着扶贫工作向纵深的推进,如何让贫困人口自身具备脱贫致富的手段、能力等问题逐步浮出水面,因此,在对凉山州现行扶贫模式可以集中力量办大事进行充分肯定的前提下,对其主要问题得出如下结论。

3 结论

3.1 扶贫模式的定位出现偏差

凉山州现行扶贫模式必须重新审视其定位。凉山州扶贫工作一开始只是单纯的给钱给物,后来转为以开发式扶贫为重点的项目扶贫,这个阶段主要着眼于经济领域,把贫困问题完全理解为经济问题,并没充分构建贫困人口获得发展权利、发展能力的机制,缺乏对人的投资,特别是人力资本的投资,缺乏对人力资源的培植机制,所以,其扶贫效果的巩固率和增长率相对较低。凉山州扶贫工作开展到今天,导致贫困的表面的、一般经济原因已经解决,扶贫定位应该以构建贫困人口发展权利、发展能力的获得机制为主,经济扶贫为辅。

3.2 严重依赖政府主导型扶贫模式

在中国现代社会中,政府与市场经济和公民社会比较处于绝对的优势地位,建国以来即便是改革开放以来,中国社会的演变都是政府主导完成的。同样,政府主导是中国扶贫开发工作的主要模式。

中国现在贫困人口比例已经在3%以下,按照国际的经验,当贫困人口比例下降到10%以后,靠经济增长等方式扶贫就已经不大起作用了,必须靠微观层面的努力。

现行凉山州的扶贫方式模式也基本依靠政府为主导,而贫困农民及村民自治组织并未接纳为扶贫主体,这既影响了贫困农民的主动性和积极性,同时也限制了农民发展项目的能力、管理资金的能力、适应市场的能力、与其他农民的协调能力和自我组织能力等能力的提高。

3.3 扶贫缺少贫困人口的主动参与导致扶贫资源严重浪费

政府主导型扶贫模式的典型特征之一就是从评估、决策、实施到反馈都缺少贫困人口的主动参与,这不仅仅影响了贫困农民的主动性、积极性和能力的提高,还将导致扶贫资源严重浪费:一是导致扶贫目标不能瞄准民族扶贫的特殊性,以采取区域性扶贫与民族扶贫相结合的措施;二是导致扶贫目标不能瞄准真正的贫困人口,扶贫资金流失严重;三是导致扶贫决策特别是项目决策不尽合理,不能提高扶贫决策的科学性、有效性,不能切合贫困人口的实际,扶贫资金浪费严重;四是导致缺乏科学的评估系统和问责制度,扶贫项目、资金、政策不能得到有效地使用。扶贫中的行为主体尽管是多元的,但政府、村庄、村干部和村民各方均不承担应有的责任。项目选择不当,不重实际效应、尤其是不重长期效应而重“面子工程”,资金流失与浪费乃至腐败等问题的出现都与责任流失有关。

3.4 农村教育模式目标的理想性与贫困生活的现实性反差

中国是一个文化国度,所有族群都高度认可文化传承,对子女接受教育在心理上都完全认可。长期以来,在我国学校教育中流行“标准”、“规范”的统一模式,统编教材、统一考试和“典型教案”,抹杀了区域、民族、文化和习俗的差别,全国各地的学校教育严重趋同。凉山州学校教育没有充分考虑对特殊地区特殊人群作特殊处置,缺少对彝区文化传统的主动调适。因此,政府应该增加更多针对民族地区和少数民族群众的特殊政策,切实提高学校教育对当地群众的应用性价值。在凉山彝族农村,应该实行科学文化和实用技术并举的教育模式,从小学到中学就增加一些与当地优势产业相关的实用技术的知识,介绍当地的资源和就业状况,充分挖掘各类学生的兴趣和特长,提高他们的社会适应和生存能力。

注释及参考文献:

- [1] 李小云. 参与式发展概论[M]. 北京: 中国农业大学出版社, 2001: 21-32.
- [2] 中国扶贫办. 中国的农村扶贫开发纲要(2001-2010年)中期评估报告[R]. 2006: 11-14.
- [3] 凉山州政府网站. <http://www.lsz.gov.cn/>.
- [4] 胡纹松, 马索伟. 基于公共选择理论视角的公民参与与分析[J]. 经济理论研究, 2009, (12): 140-142.
- [5] FAMA E. Agency Problems and the Theory of the Firm[J]. Journal of Political Economy, 1980(88): 288-307.

On the Main Problems that Existing in Present Mode of Poverty Alleviation in Liangshan Prefecture

XIAO Li-xin

(*Xichang College, Xichang, Sichuan 615013*)

Abstract: The present mode of poverty alleviation in Liangshan Prefecture is government-oriented. On one hand, it embodies the high sense of political responsibility of the government under the conditions of socialist Market economy; on the other hand, it makes great contributions to reduce poverty quickly and substantially. However, with the development of poverty alleviation works, some problems emerge, such as how to make people below the poverty line master methods and have the ability of casting off poverty and becoming better off. Therefore, this paper studies the main problems that existing in the poverty alleviation in Liangshan Prefecture in the hope of providing new thoughts for relevant studies and practices of poverty alleviation.

Key words: Liangshan prefecture; Mode of poverty alleviation; Problem