

陕北地区农村弱势群体的生存状况,形成原因与财政对策探析

<http://www.criifs.org.cn> 2008年2月19日 刘育红

【摘要】弱势群体的问题不仅影响该地区的经济发展,更关系到该地区的社会稳定。政府要根据当地农村实际,加大财政支持力度,发展陕北农村弱势群体的经济,改善弱势群体的生存环境。

【关键词】弱势群体 农村生存状况 形成原因 财政支持

陕北能源化工业基地成为陕西省最具活力的经济增长极。但是在经济高速增长的同时,农业出现了缓慢的增长。一些边远山区弱势群体的收入及生活状况停滞不前,甚至有所下降。在二元结构的格局下,农业是弱势产业,农村是弱势地区,农民中的大多数是弱势群体弱势群体中的大多数也是农民。

日前,我们对陕北地区弱势群体生存状况及相关问题调查,主要以农民这一弱势群体为主,对延安市志丹县与吴起县的湫沟村、四好沟村、韩平沟村和刘贬村4个自然村的50户农户以调查问卷及口头采访的形式进行了走访调查。了解当前该地区农民这个弱势群体生活及收入的现状,并探索其增收的途径,为陕北建设社会主义和谐社会提供科学的理论依据。

一、当前陕北地区弱势群体的基本生存状况

1、经济状况

首先,从整体收入增长形势来看增长速度明显加快。

2002年到2005年,延安市农民人均纯收入分别为1587元,1707元,1953元,2195元,增长速度分别为7.0%,7.56%,14.41%,12.39%,榆林市2004年农民人均纯收入达到1650元,增长15.55,实现了1996年以来的第一次两位数增长。

其次,从收入差异来看,人均收入差距越来越大。

第一,存在着地区人均收入差异。在能源开发地区,由于工业的快速发展,农民从事非农业活动越来越多,收入增长较非能源地区快。拥有丰富自然资源的县区农民人均纯收入远比自然资源贫乏的县区农民人均纯收入高得多。如2004年煤炭资源丰富的神木县人均纯收入比吴堡县农民人均纯收入高出近一倍(1126元)。而就榆林市定边县而言,占全县总人口64.3%的南部白于山区,地表支离破碎,植被稀疏,水土流失严重,基础设施滞后,自然灾害频繁,使得这一区域现有贫困户13880户、61040人,其中绝对贫困户8471户、37425人。2004年该山区农民人均纯收入906元,低出全县农民人均纯收入水平680元,低出全市农民人均纯收入水平744元。

第二，政策“差异”，导致人均收入差异。陕北退耕还林政策中最基本的一项就是“封山禁牧，以粮代饭”。在调查“家里最值钱的东西是什么价值额是多少元”中，高达46%的人填写驴和羊。当地村民明明知道“当地政府退耕还林政策中‘封山禁牧，室舍养羊’的要求”，为什么还坚持放牧呢？原来退耕还林政策在这里已经变了味。原本是一项为了改变生态环境，增加农民收入的优惠政策，在这里却加重农民负担，成为民不聊生的高压政策。据了解，其他地方的退耕还林政策是人均留有2.5亩的耕地面积，其余的土地全部种植林木。各个乡镇按人均占有林地面积给予相应的补助（如吴起县的最低补助标准是吴起镇的人均7亩造林面积，如果将粮食补助折合成现金的话，每人每年能得到1600元的补助费，而其他乡镇普通高于吴起镇的补助标准），而在这里只有“退耕还林”，几乎没有“以粮代服”的补助。按照当地政府的要求，他们每人也只能留有2.5亩的耕地面积，但是在补助上，当地政府每年只给每户1亩地的补助标准，将粮食折合成现金也就是230元。加之，村子离县城较远，交通闭塞，当地政府领导很少或几乎不怎么到这儿来，于是养羊就成了他们收入来源的最佳方式，羊群也就成了家里最值钱和最珍贵的东西。

2、生活质量状况

(1)医疗健康。在陕北，弱势群体的身心健康状况是不甚理想的。由于贫困，他们无力支付昂贵的医疗费用，只能大病小治，小病放弃治疗，导致健康风险性增大。自2005年实行农村医疗合作改革以来，许多农民都参加了新型农村医疗合作，改善了农民的医疗健康状况，但是仍存在着很多问题。调查显示，陕北一些县区农民实际参与人数仅30%左右，导致这种现象的原因有主观上农民健康投资观念、共济观念以及风险观念淡薄，客观上农村医疗卫生设施、提供的服务不能满足农民增长的卫生需求。合作医疗提供的保障程度低，补偿过程中手续繁琐。另外，农民的文化素质、家庭经济状况、家庭结构等各方面都对参与意愿有一定影响，特别是一些贫困地区农村经济相对落后，农民实际支付能力不高，不愿参加新型农村医疗合作。因贫生病，因病致贫，贫病相加，造成弱势群体的恶性循环。

(2)生活消费状况。一般认为，将收入用于食品消费的比例越大，证明生活水平越低。我们在“关于农民的家庭现金支出主要集中在哪些方面”的调查中，食品消费占据了首位，其次是子女的教育支出，接下来是生产，看病和其他。在更多的农村贫困家庭中，由于市场的不发达和地域的限制，其食品的主要来源是他们的土地上生产出来的粮食和蔬菜。连续几个集市日不去赶集，不购买蔬菜和肉类食品，在这些农村贫困家庭中是极常见的事情。在调查“多长时间买二次新鲜蔬菜”中，一个星期和一个月一次各占4%，半个月一次占20%，一年半载一次占72%。尽管他们干的都是体力活，但吃饭的目的还是为了能够填饱肚子，补充消耗掉的能。因此，他们每天的主要食物就是米饭、面条一类价格低廉、能够提供较多热能的东西。在衣着消费方面，贫困家庭中成年人基本上都不买新衣服，但相对讲孩子们的服装费是不得不支付的，由于孩子们正在长身体，同时也要顾及他们在学校里的面子，因此家长必须为他们添较为合身的服装。

3、文化教育状况

(1)文化素质状况。总的来说，陕北地区弱势群体的文化素质低于全省平均水平。根据我们对志丹县和吴起县的4个村的50户主进行的抽样调查显示，文盲半文盲的占34%，小学文化程度的占36%，初中文化程度的占16%，高中文化程度占4%，并且由于各种各样的历史的和现实的原因，农村无法同城市竞争，难以引进实用的知识、技术和理论人才。当前，我国农村不仅农业人才少，而且人才利用效率低下、流失严重，农村经济发展没有充分地利用我国丰富的人力资源。另外，现有各级政府

配备的农业政策具有很大的局限性，他们追逐的只是形式上的服务农村，而没有从根本上解决农村现有的主要问题。

(2)子女受教育机会。以前，我国义务教育阶段向学生收取每年几百元的学杂费。这对于这些地区的贫困家庭来说，已是一笔难以承受的费用。更不用说高中、大学等非义务教育阶段更高的费用。南昌大学甘筱青等教授曾尖锐地指出，由于高校学费沉重，一个农民干13.6年才能供养一个大学生。这就迫使他们不得不省吃俭用，千方百计地为子女节约出学费来。可是这就如杯水车薪，仍然无济于事，而且常常是借贷无门。2005年，国家实施“两免一补”政策，农村贫困家庭小学生每人每年平均可免除书本费和学杂费210元，初中生可免除320元，其中寄宿生还可享受生活补助费200-300元。这大大地减轻了贫困家庭子女教育成本的负担，增加了贫困家庭子女的受教育机会。但是，这项优惠政策使得部分弱势群体家庭陷入新的痛苦与矛盾中。由于一切学杂费以前的借读费减免，一些家庭状况好一点的家庭，让孩子转学到更好的学校就读，他们会在学校旁边租赁房屋，给孩子做饭，为他们提供更好的就读环境。因此，一些教育质低的农村中小学，出现了生源的严重不足，面临着即将停办的尴尬境地，这也使得那些生活很贫困的弱势家庭在孩子的教育问题上处于进退两难的地步。如果不供孩子上学，就白白放弃了国家给与的优惠政策如果继续供的话，又没有足够的经济能力去支付房屋租赁费及其他的开支，使自己的孩子到更好的学校就读，接受更好的教育。

二、陕北地区弱势群体形成的原因

(一)自然因素。自然因素是农村弱势群体产生的重要原因。由于陕北地处黄土高原丘陵沟壑区，自然条件恶劣，特别是白于山区与黄河沿岸土石山区。就拿白于山区来说，这里土地面积广而贫瘠，自然条件极为恶劣，生产条件具有严重的脆弱性。这里的气候特点是春、夏干旱，秋多暴雨，无霜期仅为150天，以干旱为主的自然灾害频繁，不仅农作物生长缺水，人畜吃水都十分困难。另外，严重的水土流失，使这一地区土壤中氮、磷、钾和有机物含越来越少，土地质愈来愈差，土地产出率极低。草场草坡退化，牧业发展也很缓慢。随着人口的增长，农业负荷加重，农民在贫困的漩涡中越陷越深，难以自拔。

(二)经济因素。在市场经济体制下，由于农村弱势群体自力更生、自我发展的能力薄弱，难以适应激烈的市场竞争，外出务工难，家庭经营开展难，只能从事效益低下的种植业和零星养殖业，使其弱势程度不断加深同时，由于资金和思想观念等方面的原因，弱势群体家庭子女受教育的机会大大降低，形成贫困一辍学一再贫困的恶性循环，使弱势群体家庭难以摆脱弱势地位。

(三)社会因素。我国实行的城乡二元结构使得整个社会被分成城镇社会和农村社会，13亿中国公民被划分为标志鲜明的两个类别：城镇居民和农民。在市场激烈竞争的局面下，资本大量朝向利润率高的城市地区集中，农村日趋凋敝，而农村的永久居民—农民，当然成为利益的受损者。这种城乡结构的差异明显的表现在社会保障制度上，由于农村经济的发展现状，农村居民在社会保障和公共福利等方面根本不能与城镇居民享有同等权利。城镇里的下岗市民和贫困居民，可以得到政府的最低生活保障补助在农村，除极少数的类似于五保户等贫困人口有少的生活补助外，几乎没有任何其他补贴。等等原因扩大了城镇与农村的贫富差距，使广大农村弱势群体的地位更加弱化。

(四)文化因素。落后文化是造成农村弱势群体的根本原因。一个国家要富强，应该具备先进文化和技术，同理，弱势群体与强势群体的区别之一就是是否拥有先进文化。在陕北，贫困农村的文化教育落后，人口家质等相对更差。根据国家统计局调查，劳动文化程度与家庭人均收入的高低成正

相关关系。文盲、半文盲劳动力贫困发生率为7%-8%。文盲、半文盲劳动力有50%家庭人均年收入在1000元以下，而中专以上学历的劳动力仅有20%左右家庭人均年收入在1000元以下。可见，在当代市场经济高度发达的社会中，知识贫困是生活贫困的主要原因。

三、加大财政支持力度、发展农村经济是解决陕北农村弱势群体的根本出路

(一)加大财政资金投入，改善贫困地区的基础设施建设

经调查，在认为家庭贫困的主要原因中，因病致贫占17%、因上学占22%、因自然条件占44%、因缺少生产资金占10%、因其他占7%。可见自然条件恶劣、基础设施落后是制约农民增收的主要因素。因此，要抓住国家加大财政资金投入，改善生产、生活条件和国债资金向农村基础设施倾斜的机遇，积极策划和组织实施农业、林业、水利、生态环境、道路、能源、教育、卫生等与农民生产生活密切相关的农村基础设施项目，大力争取国债和上级资金支持。从根本上改善农村的生产、生活条件，提高农村抵御自然灾害的能力。

(二)加大财政资金投入，努力培养和引进农业人才新型农村建设一定要坚持以经济建设为首要目标。但是农村经济建设如果没有庞大的高素质的农民队伍不行，没有各类相关专业的人才更不行。另外，仅仅依靠中央及各级政府“输血”式的投资支持也只能是短期效应，并不会从根本上扭转现阶段农村经济的落后状况。因此，要切实提高农村的自身“造血”功能就必须有一支勤于踏实、思想解放、观念更新快的新型农民队伍和一批有文化、懂技术、会经营的新型农村人才。所以，为了进一步解决农村人才的问题，财政就不得不下大力气培养农村人才，并且留住和引进农村人才。只有加大财政投资，加快新型农村的工业化进程，发展农村的各项产业，逐步缩小城市和农村的利益差距，确保人才的基本需要，尽可能满足人才的心理预期，并且在政治上和经济上都可以给予一定的优惠和补偿，才可能使他们长期地留在农村，扎根农村，发展农村，奉献农村，为新农村的建设贡献他们的积极力量。

(三)加大财政投入的扶贫力度，完善农村社会保障制度

1、制定农村弱势群体就业扶持政策。对农村弱势群体的帮扶，要改单一的“输血”为帮助恢复“造血”功能，从治标转向治本。采取积极的就业扶持政策，像对待下岗职工一样，对农村弱势群体自谋职业的，要积极鼓励并给予税费减免等政策优惠。对企业招收的农村弱势群体达到一定比例的，给予企业一定的政策优惠。另外，财政要想方设法改善农民的生产生活条件，保障务工农民的基本合法权益，从体制上推动工业化、城镇化进程，不断转移农村贫困人口。

2、加大教育扶贫力度，提高农村弱势群体的整体素质。调查过程中发现，有很多农村弱势群体家庭支付不起子女上学所需学费，农村弱势群体家庭子女辍学现象比较严重。针对农村弱势群体整体素质不高的现状，要从根本上解决农村弱势群体的问题，加强弱势群体子女的教育是关键。必须从其子女接受正规教育上着手，切实保障弱势群体子女与他人拥有同等受教育的权利。对农村弱势群体子女非义务阶段教育所需的资金，各级民政、工会、妇联、共青团等部门要承担社会义务，帮助他们排忧解难。要加大对弱势群体自身知识扶贫的力度，为他们免费提供技术培训，使他们早日走上致富道路。救助标准，不断扩大农村特困户社会救助的覆盖面。

3、健全农村特困户救助制度。要多渠道筹集资金，努力做到“应保尽保”，维持农村贫困户最基本的生活需要。建议在进一步扩大农村特困户社会救助的基础上，参照城市低保金筹措机制，根

据经济和社会发展的实际情况，不断提高农村救助水平。应特别关注的是，对那些因缺少劳动力的农村特困户、低收入造成生活困难的家庭，因灾、病及残疾致贫的家庭，无劳动能力、无生活来源的高龄人、残疾人等，国家财政要及时给予救助和相关政策的关怀。

4、加快农村医疗体制改革。“治贫先治愚，治愚先治病”。要根据陕北农村医疗保障的实际情况，逐步完善农村卫生医疗体系，建立多层次的农村医疗保障制度，尤其是不断探索新型农村合作医疗制度，建立农民大病自助和政府救助相结合的有效机制，减少农村因病致贫和返贫的人数。与此同时，还应制定对农村弱势群体参加医疗保险费用的减免政策，为他们提供最基本的医疗需求。

结论

弱势群体的问题不仅影响该地区的经济发展，更关系到该地区的社会稳定。笔者认为在贫富差距日益扩大的情况下，政府要根据当地农村的实际情况，加大财政支持力度，发展陕北农村弱势群体的经济，改善弱势群体的生存环境。陕北地区农民不合理的差距得不到全面地解决，其势必成为陕北构建和谐社会的拦路虎。所以，陕北地区在发展中始终要综合考虑，把握最佳的与度，反对走极端，这对于理解和解决弱势群体问题有着很深远的指导意义。

参考文献

(1)沈立人. 中国弱势群体, 民主建设出版社, 2005

(2)郑杭生. 中国人民大学中国社会研究报告(2002)—弱势群体与社会支持. 中国人民大学出版社, 2003

(3)李学林. 社会转型与中国社会弱势群体, 西南交通大学出版社, 2005

(4)刘占峰. 社会弱者论—体例转换时期社会弱者的生活状况与社会支持. 时事出版社, 2000

(5)刘鸿福. 聚焦映西三农, 三秦出版社, 2004

(6)田正利. 构建和谐社会与扶助弱势群体, 理论导刊, 2006(11)

文章来源：理论导刊 （责任编辑：XL）