

江苏“脱贫攻坚”工程解读

吴春梅^{1,2}, 路宏伟³ (1. 南京理工大学, 江苏南京210094; 2. 南京审计学院, 江苏南京210029; 3. 江苏省建设工程质量监督总站, 江苏南京210036)

摘要 为实现3~5年全省基本消除绝对贫困现象的承诺, 江苏省组织实施“脱贫攻坚”, 提高扶贫标准, 界定扶贫对象, 重点帮扶, 多策并举, 构建“大扶贫”格局。在组织实施过程中, 应注重贫困概念内涵的发展, 改变扶贫的战略思考, 准确定位扶贫参与各方, 结合村情选择扶贫项目, 提升贫困人口应对致贫风险的能力。

关键词 脱贫攻坚; 绝对贫困; 能力贫困; 大扶贫

中图分类号 F320.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2009)07-0332-02

Research on Poverty Alleviation Program in Jiangsu Province

WU Chun-mei et al (Nanjing Audit University, Nanjing University of Science and Technology, Nanjing, Jiangsu 210029)

Abstract To realize the promise that Jiangsu would eradicate absolute poverty in 3 to 5 years, Poverty Alleviation Program was implemented to improve the poverty alleviation standards and define the objects; a Great Poverty Alleviation pattern was constructed as many policies being carried out at the same time with certain key points. It was indispensable to adjust our thoughts to the connotation of poverty, orient the participants, select items based on the village and develop capabilities to guard the risk of being poor.

Key words Poverty Alleviation Program; Absolute poverty; Capability poverty; Great poverty alleviation

江苏省委、省政府下发《关于组织实施脱贫攻坚工程的意见》。该文件提出, 江苏省力争经过3~5年基本消除绝对贫困现象, 目标序时进度为: 按照农村贫困人口人均年纯收入基本达到2500元的标准, 苏南地区确保在2008年、苏中地区力争在2010年、苏北地区在2012年基本实现这一目标; 2008年内全省需要完成100万贫困人口的脱贫任务, 农村贫困人口相对集中的经济薄弱村逐步达到“八有”目标(有“双强”班子、有科学规划、有高效农田、有特色产业、有配套设施、有保障机制、有整洁村容、有文明村风), 村级集体经济年收入达到5万元以上。实现该目标, 难点主要在农村, 重点在苏北。

1 “脱贫攻坚”是江苏率先建成更高水平小康社会的重大举措

江苏省目前正处在全面加快小康社会建设的关键时期, 苏北农村发展步伐明显加快, 农民整体收入水平显著提高, 扶贫开发工作取得了明显的成效。2005~2007年, 农村年纯收入在1500元以下的低收入人口, 由310万人减少到201万人, 两年共减少了109万人。2007年苏北1011个经济薄弱村的农民人均纯收入达到2984元, 比上年增长14.2%, 增幅超过了全省平均水平; 共有48.2%的贫困农户人均收入超过了1500元; 有83个经济薄弱村初显社会主义新农村雏形。

但是, 江苏区域经济发展不均衡的问题尚未得到根本解决。苏北农村贫困人口收入水平偏低, 生活较困难, 扶贫开发工作面临的形势依然严峻。截至2007年底, 全省农村人均纯收入低于2500元的贫困人口中, 苏南、苏中、苏北分别为16.19万人、57.35万人、376.08万人。全省贫困人口主要集中在苏北, 占全省农村贫困人口的83.64%, 贫困人口较多的县(市、区)主要集中在黄河故道沿线一带。美国管理学家彼得提出“木桶”理论, 即一个木桶盛水量多少的关键因素不是其最长的板块, 而是其最短的板块。苏北农村贫困人口无疑是江苏省全面建设小康社会的“短板”。若苏北农村贫困农

户不能脱贫致富, 那么江苏省就不可能实现率先建成更高水平小康社会的奋斗目标。因此, 江苏省委和省政府决定组织实施脱贫攻坚工程, 集中力量对贫困人口较多的地区进行帮扶, 加快经济薄弱村, 帮助经济薄弱村加快发展和低收入农户增收脱贫, 使广大贫困农户共享江苏改革发展成果, 促进江苏社会和谐。

2 “脱贫攻坚”构建江苏“大扶贫”格局

2.1 注重发展能力, 提高扶贫标准 诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森指出“贫困必须被视为基本能力的被剥夺, 而不仅仅是收入低下”^[1]。目前, 反贫困的内涵是指为贫困人口提供基本的发展能力。在制定新的扶贫标准时, 不仅要考虑包括维持基本生存水平所需的收入, 还要更多地考虑社会平均水平的教育、医疗保障等所需的支付能力。2008年江苏省按照国际通行的每人每天1美元标准并结合省情和财力, 决定启用新的扶贫标准, 由2005年的年人均纯收入1500元提高至2500元。这一扶贫标准的提高, 一方面, 扩大了扶贫对象的瞄准范围, 使苏北更多的贫困农民被纳入公共政策的视野, 得到政府和社会的更多帮助; 另一方面, 充分体现了政府对贫困的清醒认识, 扩大了自身的责任, 展示了省委省政府努力建设和谐社会的决心和勇气。江苏省以其自身发展的基础实力为前提, 其脱贫致富水平与国际脱贫标准接轨, 并走在了全国前列。这既是建设更高水平全面小康新江苏的内在要求, 也为欠发达省份今后的发展提供了借鉴。

2.2 区分“强者”与“弱者”, 界定扶贫对象 由于现阶段农村贫困人口呈现宏观集中、微观分散的特点, 扶贫瞄准对象逐渐缩微^[2], 扶贫瞄准方式也由以往主要针对贫困县的区域开发转向扶贫到户。因此, 必须对贫困人群进行科学分类, 分析他们致贫原因, 界定扶贫对象。在我国, “老弱病残”历来属于政府民政部门救济的对象, 即贫困中的“弱者”。而扶贫的对象不是“因老弱病残而处于贫困状态的农户”, 而是贫困中的“强者”。即扶贫就是对有劳动能力而无致富门路的农户, 进行必要的外部力量帮助, 使他们在得到必需的扶持下, 通过自己的努力增加收入, 脱贫致富。经统计, 截止2007年底, 以人口数量为计, 苏北农村376.08万贫困人口中有劳

基金项目 国家社会科学基金项目(06CJY026); 南京审计学院青年科研项目(NSK2007/C11)。

作者简介 吴春梅(1978-), 女, 江苏盐城人, 在读博士, 助理研究员, 从事农村贫困、人力资源管理方面的研究。

收稿日期 2008-10-15

动力户数的为270.81万人。对有劳动力的贫困农户(即贫困中的“强者”)实现因户施策,通过扶持发展生产、转移就业、挂钩帮扶,村企合作等途径,实现增收脱贫,保障其发展权;对丧失劳动力的贫困农户(即贫困中的“弱者”),政府通过,按规定纳入农村低保和实施社会救助,满足基本生活需要,保障其生存权^[3]。只有对低收入农户按有无劳动力进行区分,科学地界定出扶贫对象,对有劳动力的农户进行开发式扶贫,才能提高扶贫资金的使用效益,达到“事半功倍”的效果。

2.3 集中优势兵力,突出工作重点 为进一步加大对苏北经济薄弱地区的帮扶力度,集中力量,突出重点,对贫困人口较多的县(区)实施脱贫攻坚,江苏省对扶贫工作队组建形式和挂钩帮扶进行了必要的调整。2007年底,江苏省对上一批省派驻扶贫工作队所在的苏北19个县(市、区)分别进行调研,按照农民人均纯收入、人均村级可支配收入、劳动力转移比重、省定经济薄弱村所占比重和贫困人口比例等相关指标,将其中的11个县(区)(丰县、睢宁、泗洪、泗阳、沐阳、淮阴、涟水、滨海、响水、灌云、灌南)确定为省脱贫攻坚重点县,由省派驻扶贫工作队实施重点帮扶。新任省委扶贫工作队的队长均由厅局级领导干部担任;常务副队长由正处级干部担任;副队长由苏南对口挂钩县(市、区)选派的处级或正科级优秀年轻干部担任;从省级机关、中央驻苏直属单位、省(部)属企事业单位、高等院校等单位抽调112名处级或科级优秀年轻干部担任11个县经济薄弱村扶贫工作指导员,工作队任期2年。

2.4 创新工作机制,出台多项措施 江苏省委省政府积极探索扶贫开发工作的新思路,通过出台一系列新举措,加快推进“脱贫攻坚”工程。

2.4.1 发展高效农业,加大小额贷款政策扶持力度。省政府通过财政奖补、小额贷款、村企合作等多渠道扶持贫困农户发展设施大棚、畜禽养殖等高效农业项目。一是对特别贫困的农户,由财政部门或村集体经济组织投资建设设施大棚和养殖棚舍,采用零租金或低租金方式提供贫困农户使用;二是扶持农民专业合作社发展,帮助贫困农户建设生产设施,提供种苗、技术销售等服务;三是对以建档立卡贫困农户为发放对象的小额贷款,江苏省不再控制贷款计划,放开扶贫小额贷款规模,重点支持贫困农户调整农业结构,发展增收项目。

2.4.2 促进农村贫困劳动力转移就业。一是鼓励贫困农户家庭中青年接受中等职业技术教育,加大资助力度;二是提高对苏北贫困农户劳动力培训补助标准;三是农村“零转移家庭”贫困农户劳动力可申报享受城镇就业再就业扶持政策;四是优惠扶持使用该地贫困户劳动力的创业企业。

2.4.3 加大村企挂钩帮扶力度。为进一步落实大型工商企业与经济薄弱村开展挂钩帮扶活动,各级政府在安排企业发展扶持资金时,优先支持挂钩帮扶成效显著的企业;苏南挂钩企业到苏北地区进行产业转移,苏北地区政府在规划、用地、基础设施建设等方面给予积极支持;对吸纳农村贫困户劳动力达到一定数量的新办转移企业,各级政府给予电费综合补贴、减免企业所得税等政策优惠。

2.4.4 加快改善经济薄弱村生产生活条件。可将农村交通、水利、通信等基础设施建设项目,农业综合开发项目,农村教育、文体、卫生等社会事业发展项目,农村新五件实事和民生工程,向经济薄弱地区重点倾斜,优先落实到经济薄弱村,优先惠及贫困人口;同时优先支持有条件的经济薄弱村开展村级综合服务中心建设、扩大资源性资产建设并支持在工业集中区内建设一定规模的标准厂房,作为村级集体资产实行租赁经营,增加村级集体收入。

2.4.5 提高农村最低生活保障水平。对没有劳动力的农村贫困户,根据不同地区消除绝对贫困的序时要求,采取倒排法确定农村低保标准,启动低保户价格上涨动态补贴机制,探索实施对低保对象适度普惠性节日慰问制度,发放节日慰问补贴,同时加大对贫困农户的教育资助、医疗救助、临时生活救助和法律援助力度。对农村低保对象以外的无固定收入重残人员,参照当地低保标准给予全额生活救助。

2.4.6 建立脱贫攻坚激励机制。建立以“以脱贫结果为导向”的考核奖惩机制,对苏北脱贫攻坚任务较重的25个县(市、区)采取“预拨启动资金与考核奖励相结合”的办法,使其资金安排与贫困人口数量和脱贫进度挂钩;对于脱贫攻坚重点县的新增收入由省集中部分实行全额返还奖励,用于发展经济,帮助贫困农民脱贫致富;还要将脱贫攻坚工程进展情况纳入所在县(市、区)全面小康建设综合考核内容之中。

江苏省计划安排27.5亿元专项资金用于实施脱贫攻坚工程,2008年先行安排启动资金5.5亿元。无论从区域政策、行业政策上还是从社会政策上,江苏省都在努力向农村贫困人口倾斜,一个“大扶贫”的工作格局正在逐步形成。随着扶贫政策的日益精进,江苏省扶贫格局将更趋广博,扶贫开发工作将成为一支有力杠杆,撬动整个江苏省小康社会的和谐发展。

3 对“脱贫攻坚”的思考

江苏省“脱贫攻坚”把扶贫开发与小社会建设有机地结合在一起,为经济发达省份乃至全国的反贫困工作提供了参考与借鉴。在组织“脱贫攻坚”过程中,笔者认为还应注意以下几点:

3.1 注重贫困概念内涵的发展 贫困概念的内涵之所以重要并非是为了精确地分辨哪些群体是穷人,而是因为概念内涵的不同会改变人们对贫困根除的战略思考^[4]。对贫困概念的深化理解,如从“生存贫困”到“能力贫困”,对科学制定扶贫政策具有重要指导意义。扶贫标准的制订从“生存贫困线”发展到“发展贫困线”,说明对贫困线的制订不能搞全国性的“一刀切”,而应根据经济发展水平的不同而有所不同,对于经济相对发达地区应当制订较高的贫困线,这利于对贫困人口和地区的更多关注。

3.2 扶贫参与各方要准确把握各自的角色定位 “照管”个人的选择与为个人创造更多的选择和实质性决策的机会,从而使个人能够在该基础上负责地行动,这两者之间是有区别的^[1]。在扶贫工作中,首先,各级政府要尊重贫困群众在扶贫开发中的主体地位,明确其参与者和受益者的身份,使其认识到扶贫资源的有限性和宝贵性,珍视扶贫资源,积极主

例6: Brockmeier S L. PRRSV、支气管博代氏菌和猪嗜血杆菌在猪呼吸道病中的相互作用[A]. 姚龙涛, 徐为燕, 顾炳龙. 第十七届国际猪病会议论文集. 上海: 2002: 74-75[中国农学通报, 2007, 23(9): 43]

例7: 孙玉宏, 梅时勇, 彭金光. 甜瓜胚抢救最佳时间的确定. 长江蔬菜, 2006: 43-44[中国农学通报, 2007, 23(9): 89]

例8: 杜兵, 廖植樾, 邓健. 小麦地保护性耕作措施和压实对水分保护的影响[J]. 中国农业大学学报, 1997, (6): 43-48[甘肃农业大学学报, 2008, 43(1): 143]

例9: <http://chinese-s.adobe.com>[中国科技期刊研究, 2007, 18(1): 98-99]

例3 缺失了著者名, 半支莲是一种草本花卉, 而不是著者名。经检索, 该文献著者名为“旷野”(笔名), 且题名为“半支莲、紫叶酢浆草研究成果通过技术鉴定”。可能是因为编辑对此常识性知识了解不够, 误把“半支莲”当作著者名。例4 缺失了题名项, 这可能是编辑、作者对文献著录不够重视, 在编校时把关不严造成的。例5 题名为问句, 问号为题名的一部分, 应该补上。例6 为引用会议录常缺漏著录项的情况。例6 中缺失了出版者。如确无出版者, 应以“出版者不详”代替^[5], 外文文献则相应以“[S.L.]”形式著录, 而不应缺项。例7 中的文献缺失了期刊析出文献标志“[J]”和期号“(4)”。文献类型标志是新版《文后参考文献著录规则》在旧版基础上的补充, 可能有些刊物还不够熟悉, 在对文献进行加工、核对时应引起高度重视。例7 所在期刊的出处页中有59.5%(22/37)的文献明显缺失了文献标志[中国农学通报, 2007, 23(9): 89], 使全刊规范不统一。但有些期刊不著录文献标志是被允许的(全刊统一), 并非本例所指的信息缺失。需要提醒同仁注意的是, 参考文献著录符号为前置符, 而引用“期”的著录符号为“()”, 其前面是不需要增加著录符号“, ”的, 故例7 应写为“孙玉宏, 梅时勇, 彭金光. 甜瓜胚抢救最佳时间的确定[J]. 长江蔬菜, 2006(4): 43-44”。例8 中所

(上接第3333 页)

动地思考和解决问题; 其次, 各级政府要在宏观方面居于主导地位, 在微观方面扮演协调者、支持者和引导者的角色; 最后, 市场、非政府组织、社会力量等则应扮演参谋者、支持者的角色。在“脱贫攻坚”工程中, 责任主体是地方党政, 因此地方党政主要负责同志应承担第一责任; 省委派驻扶贫工作队协助、协调、督促检查和及时反馈脱贫攻坚工作; 大学生村官要在“脱贫攻坚”中充分施展才华, 成为经济薄弱村脱贫致富的带头人。

3.3 结合经济薄弱村扶贫开发进展情况 笔者在扶贫实践中发现, 同为经济薄弱村, 扶贫开发的水平也参差不齐。现阶段大多数经济薄弱村的农村基础设施建设需求得到了初步满足, 选择产业化项目成为扶贫项目的主流。但也有部分经济薄弱村的交通等基础设施尚未得到改善, 成为其发展的最大制约瓶颈。因此, 笔者认为, 扶贫项目的选择要紧密结合村情、结合当地干部群众反映最紧迫的热点和难点, 应在满足基本公共设施需求的基础上, 再着力于选择产业发展与

引文献缺失了卷号“2”。一般而言, 冠以“学报”二字的期刊中析出的文献, 绝大多数都含卷号, 编辑需要特别注意, 以避免卷号缺失。依据著录规则^[4], 例9 中电子文献只著录了获取和访问路径, 缺漏了发表日期、引用日期及责任作者等。

另外, 对于学位论文作为参考文献的, 应该将学位论文保存地点的二级单位写完整^[4], 不能只写成“武汉: 华中农业大学”; 对报纸中析出文献的引用, 也需将所引版次项以圆括号形式补全, 以便查阅、核校。

很多同仁对参考文献著录问题作了研究^[6-9], 并提出了一些好的核校方法。对于文献缺项, 责任编辑可以查阅数据库资料(维普资讯网、CNKI 中国知网或万方数据库资料等)并补充完整。有些刊物向作者索取文后文献的首页面复印件^[10], 或者要求作者将所引文献的首页面以“PDF”形式发给编辑部, 也是加强参考文献著录的准确性、防止缺项、节约编辑核对时间及避免作者转引和间引的好方法, 值得借鉴。

参考文献

- [1] 陶范. 参考文献具有的十项功能[J]. 中国科技期刊研究, 2007, 18(2): 198-201.
- [2] 朱大明. 学术论文引言中的参考文献简析[J]. 编辑学报, 2005, 17(3): 190-191.
- [3] 郭玲, 陈燕. 参考文献著录中的学术道德缺失现象及其防范[J]. 编辑学报, 2007, 19(1): 8-10.
- [4] 中国国家标准化管理委员会. GB/T 7714-2005 文后参考文献著录规则[S]. 北京: 中国标准出版社, 2005.
- [5] 熊水斌. 对新版《文后参考文献著录规则》的两点思考[J]. 中国科技期刊研究, 2007, 18(1): 161-162.
- [6] 康素明, 韩大勇. 利用网上资源正确著录医学论文中的参考文献[J]. 中国科技期刊研究, 2005, 16(5): 734-735.
- [7] 赵立华. 科技论文参考文献写作中存在的问题及其修正[J]. 中国编辑, 2005(3): 56-57.
- [8] 陶小雪, 丁宇萍. 科技期刊中参考文献的著录规范[J]. 编辑之友, 2007(1): 88-90.
- [9] 欧阳贱华, 於秀芝, 黄路, 等. 文后参考文献的校对方法[J]. 编辑学报, 2008, 20(1): 31-33.
- [10] 薛镭. 论科技期刊论文文后参考文献的核对[J]. 编辑学报, 2004, 16(6): 414-415.

转移就业等项目。

3.4 扶贫的根本在于^[5] 农村低收入的人群由于缺乏应对致贫风险的能力, 脱贫的基础极为薄弱, 市场风险和疾病风险很容易使他们再度陷入贫困。因此, 农村扶贫政策要实现战略重心的转移, 即把扶贫的关口前移, 把更多的扶贫资金投入提高农村贫困人口教育水平和健康水平上, 根本在于提升他们的人力资本, 提高自身获取收入、预防和应对贫困风险的能力, 而不是在其陷入贫困不能自拔之后再行扶持和救助。

参考文献

- [1] 阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 85-89, 284-285.
- [2] 中国发展研究基金会. 中国发展报告2007: 在发展中消除贫困[M]. 北京: 中国发展出版社, 2007: 36-47.
- [3] 弗·伊·多博林科夫, 阿·伊·克拉夫琴科. 社会学[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 333-334.
- [4] 郭熙保, 罗知. 论贫困概念的演进[J]. 江西社会科学, 2005(11): 38-43.
- [5] 方黎明, 张秀兰. 中国农村扶贫的政策效应分析——基于能力贫困理论的考察[J]. 财经研究, 2007(12): 47-57.