

【社会学研究】

河北省贫困区域状况及扶贫开发战略分析

——如何实现河北扶贫攻坚的突破

张亮, 赵邦宏, 张润清

(河北农业大学 经济贸易学院, 河北 保定 071001)

摘要:河北省贫困区域分布广、发生率高、程度深,并存在一些特殊困难。打赢河北扶贫攻坚战要从突破区域、突破方向、突破瓶颈、突破途径和突破机制五个方面来寻找突破口。

关键词:扶贫开发; 贫困状况; 河北省; 贫困区域; 扶贫战略

中图分类号: C913.7

文献标志码: A

文章编号: 1674-2494(2014)01-0037-04

扶贫攻坚,对河北来讲既形势严峻又充满希冀。河北省委书记周本顺同志在中共河北省八届五次全委(扩大)会议上提出:要打好扶贫攻坚这场硬战,认真贯彻习近平总书记关于做好扶贫开发工作的重要指示精神,把脱贫致富与全面小康结合起来抓,使贫困地区与全省其他地区一道基本上同步实现全面小康^①,如何尽快实现河北扶贫攻坚的突破成为一个重要的研究课题。

一、河北省贫困区域分布及状况

2012年河北省按照国家对扶贫开发工作重点县进行调整的有关要求确定了62个扶贫开发片区县和重点县、3277个重点村。其中,国家扶贫开发工作重点县39个,省扶贫开发重点县17个,主要分布在燕山、太行山一带和黑龙港流域^②。列入燕山—太行山片区按照国家集中连片特殊困难地区的有关政策给予重点扶持的县共22个,总面积为9.3万平方公里,涉及人口1097.5万人,其中承德市5个县,张家口市9个县,保定市8个县。黑龙港片区共36个县,总面积为2.4万平方公里,涉及人口1417.3万人。

河北省贫困地区状况主要表现为贫困发生率高,程度深,返贫率高。按照年收入2300元新的国家扶贫标准,河北省共有农村贫困人口795万,其中扶贫对象561万,约占农村人口的10.1%。其中属于燕山—太行山片区的贫困人口271.8万人,占该片区农村人口的38.7%,农民人均纯收入3442元,相当于全省平均水平的57.8%^①。黑龙港片区共有贫困人口350.17万人,占该片区农村人口的25.8%,农民人均纯收入4698元,相当于全省平均水平的78.9%^②。同时,每年约有1/4的脱贫人口因灾因病重新返贫。

收稿日期:2013-11-25

基金项目:河北省社会科学发展研究课题民生调研专项“打赢河北扶贫攻坚战的突破口在哪里”(201301490)

作者简介:张亮(1971-),男,河北东光人,教授,管理学博士,主要研究方向为农业经济管理和产业经济。

①参见河北省扶贫开发办公室、河北省发展和改革委员会《燕山—太行山片区(河北部分)区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020)》。

②参见河北省扶贫开发办公室、河北省发展和改革委员会《河北省黑龙港片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020)》。

二、河北省贫困区域特殊困难和问题

河北省很多区域尤其是燕山—太行山片区整体上贫困状况比较严重,主要存在基础设施落后的现实条件和特殊的地理位置等一些特殊困难和问题。

1. 地理条件恶劣,水资源严重缺乏

河北省最贫困的区域主要分布在燕山、太行山深山区,该区域海拔均在 1 000 m 以上,超过 2 000 m 的高山就有 5 座,地理条件恶劣,耕地少,绝大部分处在高山峻岭地带,坡度陡、耕层浅,保水、保肥性差,不适合进行农业生产。黑龙港流域水资源更是严重缺乏,人均水资源不足 225 m³,为全省最低,历来是旱涝最频繁的地区,也是盐渍灾害最严重的地区。

2. 基础设施薄弱,交通水利尤其落后

贫困地区普遍存在乡村道路通行保障水平不高的问题,尤其是深山区,很多自然村依然不通公路。道路交通基础设施的落后,既提高当地项目建设的成本,又制约了农产品的运输,影响商品经济的发展,而大山深处、崇山峻岭间,改善交通等基础设施的难度极大。河北省贫困地区的农业基础设施也非常薄弱,水利设施尤其落后,农田有效灌溉率较低,基本上靠天吃饭,农业产出率极低。

3. 灾害发生频率高,综合抗灾能力弱

河北省贫困地区经常造成重大经济损失的自然灾害有旱灾、洪灾、风灾、霜灾、冻害、沙害、雹灾和病虫害等,其中旱灾发生频率最高,从 2001—2012 年每年都有不同程度的旱灾发生,平均每年受旱灾影响的人口高达 40% 以上。农村供水、蓄水、防洪等工程条件和能力有限,不足以抵御多发的自然灾害。

4. 生态环境脆弱,保护治理任务重

燕山—太行山片区承担着京津风沙源治理、三北防护林、山区绿化、退耕还林、退牧还草、防沙治沙等重点生态建设任务。该区域内海河、滦河为重要水源涵养区,是京津地区重要水源地,但水土流失面积占 46%,沙化土地面积占 24%,裸石山场面积占 26%,内流区干枯湖占 94%,断流河段占 95%。该片区包括 22 个县,其中坝上 6 县均为国家级重点生态功能区,其他 16 县则为省级重点生态功能区,是贫困人口集中和生态脆弱的耦合区,保护治理任务十分艰巨。

5. 地理位置特殊,经济社会发展受限

燕山—太行山片区环绕京津,为构筑环首都生态屏障作出了巨大贡献。为保障向京津供水,限制了该片区工农业生产用水。受“虹吸效应”影响,该片区人才、资源等生产要素外流现象严重。部分县开放较晚,错过了国家加大基础设施投入和先期开放发展两个战略机遇期,导致一些地区工业基础薄弱和社会事业建设严重滞后,与北京市属县区的差距逐渐拉大,人均生产总值只及北京郊县的 1/3。

三、河北省扶贫开发的战略分析

河北省贫困规模大、程度深,贫困分布集中连片,存在一些特殊困难,我们认为河北扶贫开发应从以下几个方面实现突破。

1. 突破区域:阜平和环首都扶贫攻坚示范区率先突破

河北省贫困人口多,贫困区域广,各贫困地区不可能在短时期内全部脱贫,必须选取部分区域作为示范区率先突破,为其他地区脱贫提供经验和教训。河北省委、省政府已决定把环首都的涞水、涞源、易县、丰宁、涿平、兴隆、涪源、蔚县、赤城 9 个县以及阜平县共 10 个贫困县作为全省扶贫攻坚示范区,到 2015 年,完成列入燕山—太行山片区扶贫规划的重点贫困村的整村推进任务,实现水利、电力、道路、通讯、房屋和农村环境等基本生产和生活条件明显改善,与首都相邻县农村的经济发展水平差距明显缩小,实现示范区扶贫对象人均纯收入比 2010 年翻一番,示范区各县农民人均纯收入增幅高于全省增幅 2% 以上。

2. 突破方向:确定不同区域扶贫攻坚主攻方向

由于各地自然、地理条件不同,造成贫困的原因也有所不同。各地应针对不同地域、不同特点进行产业布局,因地制宜,确定不同区域扶贫攻坚主攻方向,宜林则林、宜菜则菜、宜粮则粮、宜牧则牧、宜游则游^[3]。

(1)宜林则林。燕山、太行山深山区森林资源丰富但不适宜人类居住,基础设施建设成本较高,宜采取易地搬迁的方式,且有利于森林资源的保护。浅山区山场资源丰富,适宜发展林果业,如以阜平、涞源为中心,建设太行山优质果品产业片区,重点发展核桃、板栗、大枣等品种。以涞平、平泉为中心,建设燕山优质果品产业片区,重点发展板栗、核桃、山杏等品种。

(2)宜菜则菜。河北省扶贫攻坚示范区要充分利用环绕首都得天独厚的优势,大力发展绿色、有机蔬菜,成为首都的蔬菜供应基地。以涞平、涞水为中心,建设环首都蔬菜产业片区;以易县、平泉为中心,建设食用菌产业片区;以张北、尚义为中心,建设坝上地区错季蔬菜产业片区。

(3)宜粮则粮。黑龙港流域贫困带地处华北平原,非常适宜粮食作物种植,应重点放在“粮”字上进行产业谋划,建立农产品供给安全保障区,积极推进“区域化布局、标准化生产、系列化服务、产业化经营”,以种植粮食作物为主,适当发展耐干旱的棉花等经济作物。

(4)宜牧则牧。黑龙港流域因多种植粮食作物,饲料充足,在大力发展粮食作物的同时,应大力发展畜禽养殖。燕山、太行山贫困山区则应建立奶牛、生猪和肉鸡标准化养殖示范区,积极发展高效生态循环农业。

(5)宜游则游。燕山—太行山内涞水、涞源、易县、阜平、涞平等县不但拥有景色优美的绿色资源,而且拥有得天独厚的红色文化,再加上毗邻京津,拥有丰富的客源,非常适宜发展乡村旅游。应突出生态、皇家、民俗、红色、冰雪旅游特色,整合旅游资源,打造精品线路,促进旅游产业转型升级和发展方式转变。

3. 突破瓶颈:水利、交通和生态问题是突破瓶颈的制约因素

(1)突破“水”的制约。水利基础设施落后,是制约燕山—太行山区及黑龙港片区特色优势产业发展的重要因素,也是新阶段扶贫攻坚需要着重突破的瓶颈。要科学制定扶贫规划,将水利设施建设与林果等产业发展紧密结合,解决核桃、板栗等果树经常遭遇的干旱问题,切实改善当地优势特色产业的发展条件。

(2)突破“路”的制约。道路交通基础设施建设的薄弱,严重制约当地经济发展。为切实改善当地生活、生产及发展环境。要从加强深山区群众和外界的联系、方便群众生产生活、促进贫困地区市场经济发展和商品流通、提高农民经营性收入等多个角度,重视道路设施条件的改善。考虑到燕山、太行山区人口分散的特点,受客观条件影响,基础设施建设难度大、成本高的实际,要科学规划合理确定道路修建路线和通行标准。

(3)突破“生态”的制约。为构建京津冀生态安全屏障,保证首都用水,“生态”问题成了制约当地经济发展的重要因素。要珍惜和巩固生态建设的成果,国家实行的退耕还林、天然林保护政策及生态补偿机制是贫困地区最为重要的反贫困措施,燕山、太行山生态环境建设的成果也是当地群众赖以生存发展的自然资源。要坚持走“生态产业化,产业生态化”的发展道路^[4],把核桃、板栗、大枣等林果和中药材等适宜山区种植的产业作为山区脱贫致富的主导产业。

4. 突破途径:同“四化同步”、基层建设年紧密结合

(1)将扶贫攻坚与“四化同步”紧密结合。党的十八大提出“四化同步”,即坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路。就“四化”的关系来讲,工业化创造供给,城镇化创造需求,工业化、城镇化带动和装备农业现代化,农业现代化为工业化、城镇化提供支撑和保障,而信息化推进其他“三化”,“四化同步”是解决河北省贫困问题的突破途径和行动纲领。在贫困地区实现“四化”在互动

中同步协调发展,才能实现社会生产力的跨越式发展,才能使河北省扶贫攻坚尽快取得突破。

(2)将扶贫攻坚与基层建设年活动紧密结合。开展基层建设年活动,是落实好党的十八大精神和习近平总书记在阜平考察时重要讲话精神的必然要求,是转变干部作风、密切联系群众的有效途径。通过开展基层建设年活动,做到所有国家和省定重点扶贫村都安排单位定向帮扶,并派驻干部驻村解决扶贫中的实际问题,不脱贫不脱钩,这为顺利完成整村推进任务带来良好的契机。

5. 突破机制:形成大扶贫格局全方位扶贫机制

(1)构建“三位一体”的大扶贫工作格局。应按照“资源整合,统筹规划,渠道不乱,任务不变,各司其职,各记其功”的原则,充分发挥行业扶贫、专项扶贫、社会扶贫的作用,巩固和发展“三位一体”大扶贫格局。行业扶贫、专项扶贫和社会扶贫构成了国家扶贫战略的一整套体系,三者互相支撑,互相补充,相辅相成,共同促进贫困地区快速发展,促进贫困人口尽快脱贫致富,是我国扶贫开发工作的重大创新。

(2)有效整合各类资源。引导政府财政、信贷资金、社会投资资金支持贫困地区开展扶贫攻坚,共同投入到贫困地区农田水利、道路交通、电力等基础设施建设中,整合扶贫农业、科技、教育、卫生、文化等部门的资源,明确其相关责任,通过绩效考核和奖惩机制有效促进责任的落实。

(3)加强扶贫资金落实和使用管理。2013年中央已为河北省安排财政扶贫资金指标8.6亿元,省财政也已投入8.5亿元扶贫专项资金,同时安排5.5亿元资金对基层建设年活动予以支持。2013年帮扶村主街道硬化共需资金约10.5亿元,省交通厅从村村通和连村道路延伸补助资金中安排了5.2亿元,省财政厅从村级一事一议财政奖补资金中安排了4亿元,每村8万元;省扶贫办从扶贫资金中安排了9139.5万元,每村4.5万元,重点支持未完成村内街道硬化的2031个贫困村^①。这些资金的投入成为扶贫攻坚取得突破的重要保障。必须加强资金使用管理,确保扶贫资金能及时落实到位。重点督促各设区市和重点县认真落实从2012年起全省每年拿出公共财政预算收入的1%专项资金用于扶贫开发的规定。

参考文献:

- [1]中共河北省委八届五次全委(扩大)会议在石开幕[N].河北日报,2013-05-07(1).
 [2]河北省对国家和省扶贫开发工作重点县进行调整[EB/OL].(2012-03-02)[2013-08-19].http://www.gov.cn/gzdt/2012-03/02/content_2081207.htm.
 [3]顶层设计绘就扶贫路线图——扶贫攻坚看河北[N].河北日报,2013-02-02(1,4).
 [4]财政部农业司扶贫处.集中力量实施扶贫攻坚促进解决滇西深度贫困[J].农村财政与财务,2012(5):23-26.

Hebei Poverty and Poverty Alleviation and Development Strategy Research

—How to Achieve a Breakthrough in Hebei Province Poverty Alleviation

Zhang Liang, Zhao Banghong, Zhang Runqing

(College of Economics and Trade, Agricultural University of Hebei, Baoding 071001, China)

Abstract: With widespread poverty-stricken areas and high incidence of deep level, there are some special difficulties in Hebei Province. In order to win the battle against the poverty of Hebei region, we should find breakthrough from five areas, such as breakthrough area, breakthrough direction, breakthrough bottleneck, breakthrough ways and breakthrough mechanisms etc.

Key words: poverty alleviation and development; poverty status; Hebei; poverty region; poverty alleviation strategy

(责任编辑 韩云芷)

^①参见《河北省深化加强基层建设年活动项目帮扶工作指导意见(2012)》。