

青海省扶贫开发思路、目标及对策

孙发平 杜青华 陈志苡

【摘要】由于自然条件恶劣,生态环境脆弱,劳动生产力以及文化科技素质较低,青海一直是全国扶贫范围广、程度深、类型典型、扶持难度较大的一个贫困区域。本文通过对“十二五”时期青海扶贫开发形势的分析和判断,设计了“十二五”时期扶贫开发总体思路、原则、目标以及区域重点任务,提出了青海“十二五”时期扶贫开发工作的对策建议。

【关键词】“十二五”扶贫;目标;对策

【中图分类号】F327.44 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1001-2338(2010)01-0038-07

做好扶贫开发,是党的宗旨所决定的,是社会主义的本质要求,是社会主义制度优越性的具体体现。“十二五”时期是青海全面建设小康社会的实质性攻坚阶段,任务十分艰巨。切实解决好青海的贫困问题,合理制定“十二五”青海扶贫工作的基本思路和奋斗目标,力争实现党的十七大报告中提出的“一个目标、一个加大、两个提高”的任务,以及国务院《关于支持青海等省藏区经济社会发展的若干意见》(国发[2008]34号)提出的近景和远景目标,不仅是推动全省各族人民生活水平提高以及经济社会可持续发展的关键问题,也是维护民族团结和社会稳定的一个重大政治问题。

一、“十二五”时期青海扶贫开发形势分析

青海的扶贫事业,溯源于解放之初,实践于改革开放进程,得益于党的改革开放政策和有关青海发展、稳定的一系列战略部署。按照2000年的扶贫标准(绝对贫困625—800元,低收入贫困800—1000元),青海贫困人口从2000年底的197.6万人减少到2008年底的75.7万人,8年减少贫困人口121.9万人,年均减少贫困人口15.2万人;全省25个扶贫开发工作重点县农牧民人均纯收入从2000年底的1226元增加到2008年底的2830元,年均增长11%。其中15个国家扶贫开发工作重点县贫困人口从2000年底的125.6万人减少到2008年底的41.5万人,8年减少贫困人口84.1万人,年均减少贫困人口10.5万人。扶贫开发不仅促进了贫困地区经济社会发展,而且对全省民族团结、政治稳定、社会和谐做出了重要贡献。

“十二五”是全面建设小康社会的重要时期,受青海发展的内外因素和诸多变化的影响,以及国家层面宏观政策的战略调整,形成了青海扶贫开发工作加速推进的内动力和政策力。

(一)青海新时期扶贫开发面临的重大机遇

1. 党的十七大为青海扶贫开发工作提供了政策和制度保障

党的十七大报告对扶贫开发提出了“一个目标、一个加大、两个提高”的奋斗目标和任务。这给扶贫开发工作赋予了新的内涵,为青海今后的扶贫开发工作指明了方向。党的十七大报告同时提出要优先发展教育、积极扩大就业、深化收入分配制度改革、增加城乡居民收入、加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系、保障人民基本生活、建立基本医疗卫生制度、提高全民健康水平等社会建设内容,这也为青海贫困地区、贫困人口提供了重要的政策和制度保障。

2. 国务院《关于支持青海等省藏区经济社会发展的若干意见》为加快贫困地区发展创造了历史性机遇

《关于支持青海等省藏区经济社会发展的若干意见》从国家层面提出了一整套非常符合青海藏族聚居区实际的发展方向、重点领域、主要任务、重大项目和扶持政策,提出到2012年青海藏族聚居区城乡居民的收入要接近或达到西部的平均水平,重点产业和特色经济应该初具规模。到2020年青海藏族聚居区城乡居民的平均收入应该接近全国平均水平,生态环境总体得到明显改善,全面实现小康社会目标。同时,还特别强调了青海两大特殊支持政策:一是国家要建立三江源国家生态综合保护试验区;二是实行发达省市、中央机关和中央直属企业对口帮扶青海的发展。这为加快青海贫困地区发展创造了良好的历史性发展机遇。

3. 国家财力不断增强,财政扶贫资金逐步加大,为青海扶贫开发提供了财力保障

随着国民经济的发展,国家财力不断增强,公共财政职能不断强化,财政资金正在逐步向农村倾斜,向社会事业发展的薄弱环节倾斜,向困难地区、困难基层、困难群众倾斜,这为青海加快扶贫开发进程提供了强有力的资金保障。同时,国家发改委和扶贫办已经分别着手研究制定西部大开发第二个十年规划和“十二五”扶贫开发规划,将确定下一个十年西部大开发的总体思路、主要目标、重点任务、政策措施以及新时期扶贫开发工作的目标任务和政策措施,这必将为青海的扶贫开发带来难得的发展机遇。

4. 农村牧区社会保障制度的不断完善为提高扶贫开发水平提供了有力支持

近年来,党中央、国务院对“三农”、欠发达地区的发展等问题十分重视,出台了一系列的支农惠农和支持欠发达地区发展的政策措施,特别是农村牧区义务教育、新型合作医疗、最低生活保障等政策的陆续实施,对扶贫开发工作是一个有利促进和补充。随着这些社会保障制度的不断完善,将有效缓解因教、因病致贫问题,基本保障贫困人口的基本生存需要,为提高扶贫开发水平提供有力支持。

5. 逐步形成的全社会共同关注、共同支持的良好局面为扶贫开发提供了强大动力

目前,青海的扶贫开发工作越来越受到各级党委、政府的高度重视和支持,已将扶贫开发纳入经济社会发展规划,并保证扶贫开发的重点投入。社会各界向青海贫困地区群众献爱心、送温暖,是对开发式和救助式扶贫的有益补充。各定点帮扶地区和部门从过去单一的给钱给物,逐步向政策宣传、观念更新、人才培训、科技推广、市场信息、产品销售等方面转变。扶贫济困已成为全社会共同的行为,为改变青海贫困地区的贫困面貌发挥着重要作用。

(二)“十二五”时期青海扶贫开发基本走势

1. 贫困人口递减化

随着青藏铁路的开通、和谐社会的构建、社会主义新农村新牧区的建设以及国务院34号文件的逐步贯彻落实,国家将更加关注青海民族地区和贫困地区的发展,扶贫开发力度将进一步加大。到2012年,城乡居民的收入要接近或达到西部的平均水平,到2020年城乡居民的平均收入应该接近全国的平均水平,全面实现小康社会的目标将逐步得以实现。可以预见,青海贫困人口递减化是必然的趋势,青海经济社会发展中的难点问题将会逐步得到解决。

2. 贫困标准趋高化

党的十七届三中全会做出对国家扶贫战略和政策体系进行调整完善的重大决策,提出“实行新的扶贫标准,对农村低收入人口全面实施扶贫政策,将尽快稳定解决扶贫对象温饱并实现脱贫致富作为新阶段扶贫开发的首要任务”。随着国民经济的持续发展和国家财力的提高,衡量贫困的标准也会持续提高,与每天人均1美元生活费的国际贫困标准之间的差距将会不断缩小,并最终达到甚至超越该贫困标准。这是贫困水平刚性发展使然,也是贫困人口分享经济发展成果的具体体现。

3. 贫困人口构成多样化

与20世纪90年代农牧业人口单一贫困状况不同的是,新阶段青海的贫困人口呈现多样化的特点,绝对贫困与相对贫困人口并存,区域贫困与插花贫困并存,新贫、旧贫与返贫并存;分布上由成片集中向散点分布转化,浅山、平坝等地向高山高寒牧区、自然灾害多发区和地方病多发区聚集。

4. 部分贫困家庭人口规模小型化

同全国大多数地方一样,青海贫困地区仍处于婚育高峰期,人口呈增长趋势,分房另居现象日渐增多,贫困地区家庭逐渐由过去的三代多人口型向两代少人口型转变,家庭小型化趋势明显。同时带

来人均占有耕地(草场)减少、开支增大、增收缓慢、部分贫困家庭成员以老弱病残人员为主等问题。

5. 扶贫开发难度艰巨化

近年来,在扶贫开发力度不断加大的情况下,青海每年解决温饱的贫困人口数量却逐年下降,速度明显趋缓,说明青海贫困状况仍处在极端贫困和一般贫困阶段,贫困问题在今后较长时期内仍存在。更重要的是,极端贫困人口居住非常分散零乱,由于地域偏远、交通不便、资源匮乏、生态环境恶化、文化教育落后、人畜饮水困难、经济社会发展相当滞后等问题,已成为今后扶贫开发难点中的难点。

二、“十二五”时期青海扶贫开发的总体思路和目标

“十二五”时期是青海积极应对国内外发展环境重大变化的时期,也是青海深入实践科学发展观、全面落实党的十七大提出的战略目标的时期。准确定位这一阶段的扶贫开发思路、原则和目标,对促进人民生活水平的不断提高、推动富裕文明和谐新青海建设具有十分重要的战略意义。

(一)总体思路

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,深入贯彻党的十七届四中全会、中央扶贫开发会议和省委十一届六次、七次全委会精神,坚持“减少贫困,增加收入,缩小差距,构建和谐”的总目标。以基本消除绝对贫困、提高贫困地区经济发展水平、改善生态环境、维护社会稳定为中心任务,以增加扶贫开发对象收入和改善生产生活条件为突破口,以提高贫困人口素质和增强自我发展能力为根本,以创新扶贫可持续发展新机制和建立健全农村牧区公共服务体系为保障,积极贯彻和完善“六个转变”和“六个结合”的扶贫开发新思路,坚持以人为本,坚持自然资源开发和人力资源开发并重,凝聚各方力量,整合各类资源,分地区、分类别加大扶贫开发力度,提高扶贫开发水平,为全面建设小康社会和构建富裕文明和谐新青海奠定基础。

(二)扶贫目标

根据党的十七大报告提出的在2020年基本消除绝对贫困人口的目标要求,按照新的扶贫标准,在“十二五”时期,集中力量解决全省138.36万贫困人口稳定脱贫问题。力争每年实现18万贫困人口稳定脱贫,到2015年力争使80%的贫困人口实现脱贫,贫困地区农牧民人均纯收入增长10%以上,农牧民恩格尔系数下降到35以下,农牧民预期寿命提高到73岁,农牧民平均受教育年限提高到8.5年。贫困地区基础设施显著改善,社会事业全面发展,人口素质明显提高,优势特色产业基本形成,可持续发展能力不断增加,和全省其它地区经济社会的发展差距不断缩小,为全面建设小康社会和构建富裕文明和谐新青海奠定基础。

(三)区域重点任务

“十二五”时期,扶贫开发在继续抓好重点村工作的同时,需要从“四区两带一线”区域协调发展出发,围绕区域优势,突出区域特色,综合考量贫困人口集中分布的东部干旱山区、三江源高寒牧区、柴达木沙漠化地区和环青海湖农牧交错区不同的区位条件,分地区、分类别、有重点、有层次地向前推进。

1. 东部干旱山区

包括西宁市4区3县,海东地区6县,海南州贵德县,黄南州同仁县、尖扎县,共16个县(区),面积3.04万平方公里,2008年底人口390.7万人。该区位于青海省东部黄河、湟水河流域,是历史悠久的农业区,也是农业人口集中区,贫困人口占全省贫困人口总数的70%以上。主要的贫困特点是受地理条件约束,长期以来基础设施建设相对滞后;干旱、雹、洪、涝、泥石流、霜冻、病虫害等自然灾害发生频率较高;由于人口密度大,许多地区人均耕地不足1亩,贫困群众赖以生存和发展的土地资源十分有限。

“十二五”时期,东部干旱山区扶贫开发工作的重点任务,一是继续以贫困村为基本单元,以贫困户为基本对象,以改善群众基本生产生活条件为着眼点,以扶贫项目为依托,大规模开展整村推进工作,重点扶持生产性项目。二是继续加大农业基础设施建设,特别是农田水利设施建设和社会公益事业建设项目扶持力度,全面提升农业综合生产能力,改善农村人居环境,提高农民生活质量。三是认

真落实中央一系列强农惠农政策,扶持鼓励设施农业发展。将重点设施农业装备纳入购机补贴范围,积极探索设施农业科技创新体系建设,加大科技创新投入力度,支持设施农业共性关键技术装备研发。四是培育发展一批豆、薯、油、林果、蔬菜、花卉、肉乳品等特色优势农畜产品生产基地和加工龙头企业,大幅度提升产业化扶贫水平。五是以促进农村人口进入城镇稳定就业并定居为中心,以完善城镇产业支撑为重要手段,以扩大现有城镇规模为主要途径,继续加大综合型小城镇建设力度。六是针对该区自然灾害频繁的特点,遵循政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进的原则,建立农业风险预警管控机制。

2. 三江源高寒牧区

包括玉树州 6 县,果洛州 6 县,海南州兴海县、同德县,黄南州泽库县、河南县,海西州格尔木市唐古拉山镇,面积 36.3 万平方公里,2008 年底人口 71.5 万人。该区是全国重要的生态安全屏障和生态功能区,也是全省人口密度最小的地区。区内主要以牧业人口为主,贫困人口占全省贫困总人口的 15% 以上,贫困群体整体性、民族性特点十分明显。主要的贫困特点是受高海拔、高寒缺氧等环境条件的约束,资源环境承载力弱,缺少大规模集聚经济和人口等条件;基础设施建设滞后;干旱、暴雪等自然灾害严重;产业结构单一,劳动生产效率低,贫困群众收入来源较少。

“十二五”时期,三江源高寒牧区扶贫开发工作的重点任务,一是确立“以扶贫开发支持生态环境保护和建设,以生态环境保护和建设促进地区发展”的思路,将扶贫开发工作与“三江源国家生态保护综合试验区”总体规划相衔接,通过实施一批国家重大生态环境保护项目,有效带动一部分贫困群众实现就近、就地和异地转产就业,切实提高收入水平。二是把生态移民、扶贫开发与生态型小城镇建设有效地结合起来,注重产业扶贫、科技扶贫和教育扶贫,着力解决生态移民转产就业问题。三是建立以中央财政为主的“三江源生态补偿机制”,较大幅度地提高农牧民收入。四是加大对生态畜牧业的投入,支持有条件的地区优化畜群结构,切实解决超载过牧问题。五是大力开展扶贫干部培训、农村牧区先进实用技术培训和农牧民工技能培训,努力实现培训转移由就地型向异地型、由数量型向质量型、由体力型向技能型、由兼业型向专业型的转变。六是充分利用三江源地区独特的自然资源、生态景观等旅游资源,发展观光、科考、探险、登山等高原特色生态旅游和民族文化产业,延长产业链,吸纳一部分牧民实现转产就业。

3. 环青海湖农牧交错区

包括海北州祁连县、刚察县、海晏县、门源县,海南州共和县、贵南县,海西州天峻县,面积 8.58 万平方公里,2008 年底人口 50.2 万人。该区生态地位十分突出,是阻挡西部、西北荒漠化向东部蔓延的天然生态屏障,是黑河、大通河、湟水河和青海湖的源头地区,青海湖国家级自然保护区是我国七大国际重要湿地之一。贫困人口占全省贫困总人口的 11% 左右。主要的贫困特点与三江源高寒牧区基本相同,但受自然环境的约束程度相对较弱。

“十二五”时期,环青海湖农牧交错区扶贫开发工作的重点任务,一是坚持工程治理与自然修复相结合的原则,加大对青海湖流域和祁连山水源涵养区的生态保护与建设力度,切实减轻超载过牧压力,实现草畜平衡。二是发挥可大规模实施人工草地建设、农业区秸秆饲草较多和环境污染小的区域优势,大力建设人工、半人工饲草料加工基地,推进生态畜牧业发展。积极探索与实践多种形式的农牧业集约化经营模式,为区内农牧业增效、农牧民增收创造更广泛的发展途径。三是进一步加大对农牧民科技和劳动技能培训工作的经费投入,加强培训基地建设,建立以政府投入为主导的多元化投入体制。提高农区劳动力外出务工的组织化程度,进一步扩展劳务市场。四是依托青海湖、祁连风光、金银滩草原等高原特色旅游资源,以环青海湖国际公路自行车赛、青海湖国际诗歌节、青海文化旅游节为载体,大力发展高原生态旅游。五是將扶贫开发工作与游牧民定居工程紧密结合,优先鼓励具有较强自立能力、进城愿望较强烈的牧户和有计划地组织无畜户、少畜户、民政供养的牧户向城镇转移定居,进一步完善定居点基础设施建设和后续产业发展。

4. 柴达木沙漠化地区

包括海西州格尔木市、德令哈市、乌兰县、都兰县和冷湖行委、茫崖行委、大柴旦行委,面积 24.22 万平方公里,2008 年底人口 41.9 万人。该区盐湖、石油天然气、有色金属、非金属矿产、太阳能、风能

资源丰富,是国家级循环经济试验区和全国重要的盐化工基地。区内的柴达木沙漠面积 3.49 万平方公里,是我国第五大沙漠,集中连片的沙漠化面积 12.23 万平方公里,占全区土地总面积的 57%。贫困人口占全省贫困总人口的 4% 左右。主要的贫困特点是受降雨量少、蒸发量大、土地沙漠化严重、风沙和地震灾害频繁等环境条件的约束,贫困人口的生存空间越来越小,贫困程度逐年加剧。

“十二五”时期,柴达木沙漠化地区扶贫开发工作的重点任务,一是加大工业反哺农业、城市支持农村、统筹城乡发展的力度,进一步解放思想,更新观念,充分发挥政府作用,遵循市场法则,优化支持、反哺方式,探索城乡一体化发展的新路子。二是继续加强绿洲生态保护与建设,以防风固沙、退耕还林还草、退牧还草工程为重点,进一步遏制土地沙漠化趋势。三是按照国家和区域内特色产业发展规划,充分发挥地域优势,集中资金,重点扶持一批沙棘、枸杞、薯粉加工、牛羊肉加工、油料加工等特色农畜产品生产加工龙头企业,通过“公司+农户”、“公司+基地+农户”、“专业协会+农户”、“专业合作社+农户”等形式,推动农业增效和农民增收。四是在异地扶贫开发方式上,要因地制宜,以就近就地小型移民安置和小城镇建设为主,多种形式并举。

三、青海“十二五”时期扶贫开发工作的对策建议

“十二五”时期青海要破解贫困难题,需要将扶贫开发作为一项复杂、艰巨而长期的战略任务,采取制度性、区域性、倾斜性、参与性等多种手段,充分发挥贫困群体的主观能动性,集聚各方力量参与扶贫开发,以统筹、综合、多管齐下的有力措施全面推进。

(一)创新扶贫开发模式

一是按贫困类型和贫困人口的分布情况,参考全省“四区两带一线”的经济发展布局,以东部干旱山区、三江源高寒牧区、柴达木沙漠化地区以及环青海湖农牧交错区四大区域为重点,分层次、分类别、有重点地实行经济建设、生态建设、政治建设、文化建设和社会建设五位一体式区域整体联动扶贫开发。二是改革以县为单位确定贫困人口和扶贫对象的做法,直接落实到以村为单位,有条件的地区可以考虑以户甚至以人为单位进行帮扶。三是通过缩短贫困人口核定的时间尺度,建立扶贫开发动态调整机制。

(二)完善扶贫开发机制

应建立和完善扶贫开发的动力机制、协调机制、投入机制、竞争激励机制和保障机制等,从而使有限的资源得以优化配置,使扶贫开发项目长期发挥效益,不断提高扶贫成效。

1. 动力机制

一是建立和完善内生性动力机制,把扶贫开发与加快特色优势农牧业发展、培育农牧民专业合作组织、推进土地草场承包经营权流转等紧密结合,与农牧区最低生活保障制度有效衔接,增强贫困地区农牧业自我发展能力。二是建立和完善外生性动力机制,积极探索建立扶贫开发与防灾减灾紧密结合的机制,逐步建立起一套考虑灾害影响、防灾减灾、灾后恢复重建因素的资金分配机制,发展避灾减灾产业和贫困地区灾后恢复重建的扶持力度,巩固和发展扶贫开发成果。三是建立和完善经济、社会、生态等协调联动的发展机制,优先以教育、卫生、生态保护与建设为突破口全方位推进发展。

2. 协调机制

一是建立和完善齐抓共管、合力攻坚的协调机制。加强各部门间的沟通协调,建立经常性、长效的扶贫救助机制,动员和组织社会各界支持和参与扶贫开发工作。二是明确扶贫项目审批程序,建立和完善扶贫项目的设计和评估协调机制。三是加强贫困监测。设立贫困监测专项经费,增加贫困监测网点;为贫困地区配备必要的设备,开发相应的软件,在技术和设备上给予大力支持;对各级分管扶贫开发的领导和信息系统的管理和操作人员进行培训。

3. 投入机制

一是完善扶贫开发资金管理办法,将所有扶贫资金进行捆绑整合,统筹安排,集中使用,把以工代赈资金和财政扶贫资金合并为中央扶贫开发资金,由一个职能部门管理。二是加大信贷扶贫资金投入力度,改革投入方式,延长贷款年限。将每年的扶贫信贷资金指导性计划改为安排一定规模的财政扶贫贴息资金,通过公开招标等方式确定金融机构,并将贴息资金直接核拨到县。三是建立健全独立

的扶贫资金运作体系,以完整的会计核算制度和财务管理制度,严格信贷资金的审批、检查和评估制度,简化资金划拨手续,减少中间环节。

4. 竞争激励机制

建立以年初承诺、年内督查、年终奖惩为主要内容的竞争激励机制。年初承诺,即每年年初要求全省 25 个扶贫开发重点县的书记或县长到省扶贫开发局陈述本县当年度的扶贫开发计划、思路和目标。省扶贫开发局根据各县汇报确定是否列入重点扶持,思路不清的要回去整改。年内督查,即省级扶贫部门组成督导组到各县检查承诺落实情况。年终奖惩,即根据检查情况进行奖惩。奖惩主要分两个方面:政治方面,建立工作通报制度,以省扶贫开发领导小组名义向各有关州(地、市)委、政府通报所属重点县县委、县政府扶贫开发的情况;经济方面,把扶贫开发绩效作为扶贫资金项目分配的主要权重指标。

5. 保障机制

一方面加大力度促进乡村卫生保健事业的发展,尽快形成一张有力的“国民生活安全网”;另一方面在制定反贫困政策与救济政策时,还应对贫困人口中的妇女、儿童、老人、残疾人和处于不利社会地位的人群予以特别关注。如,供养农村五保老人,确立最低养老金标准,保证足额发放养老金;完善生育保险制度,维护妇女的平等就业权利;建立专门面向老年人、妇女与儿童的物质援助制度等。此外,实行救助式扶贫与开发式扶贫相结合的扶贫方针,探索建立扶贫开发政策与农牧区最低生活保障制度有效对接的机制,以完善扶贫开发保障机制。

(三) 加强扶贫开发与生态环境的协调发展

一是坚持生态建设与扶贫开发并举,生态保护与区域经济发展、人口增长与经济社会协调发展相结合,实施生态扶贫工程,积极推行退耕还林、休牧轮牧工程。通过政策调动、资金支持、全民动员加快贫困地区生态环境的治理,努力改善贫困地区农牧民的生产生活和生存条件。二是至少应按整村推进专项资金的 1/2 安排生态扶贫专项资金,并逐年加大投入。三是对因保护生态环境而造成的财政减收,作为扶贫转移支付资金分配的一个重要因素加以考虑。四是积极扶持贫困地区发展生态畜牧业、高原旅游业、民族手工业及清洁能源的开发。五是建议设立以中央财政为主的“扶贫生态补偿与生态建设基金”,用于贫困地区的生态建设,大力发展生态经济,培育生态文化。

(四) 进一步推进扶贫开发重点工程

1. 扩大整村推进工程规模

一是平均每村至少投入 120 万元以上的无偿扶贫资金,用于贫困户生产性经营项目。在人口密度较小、居住较分散、交通运输成本较高的地区,以乡(镇)或以县为单位,集中连片进行整体推进,提高项目的协调、规模和同步效应。二是进一步加强贫困地区农田、水利、草场、乡村道路、电力、通讯等基础设施建设步伐,加大教育、文化、医疗卫生、广播电视等公共服务设施建设力度,提高贫困地区自我发展能力。三是依托县城和集镇,促进贫困地区农牧民进入各类商品市场和要素市场,发展和壮大各类中介组织和经纪人队伍,促进农畜产品流通。

2. 强化产业化扶贫

一是鼓励贫困地区按照比较优势原则,研究制定县域特色产业发展规划,主动参与县域外的经济分工与协作,突出自身特色,做到有所为、有所不为,力争在国际和国内市场对接中找到最佳位置。二是继续鼓励和组织贫困地区农牧民大力发展无公害、绿色、有机农畜产品,加快转变农牧业生产经营方式,以农牧民参股、土地入股、承包经营等多种方式,按照规模化、专业化、优质化、标准化的要求,重点扶持牛羊肉、毛绒、奶牛、马铃薯、油菜、蚕豆、蔬菜、中药材、特色果品、饲草料等特色优势农畜产品基地建设。三是农牧区经济结构调整以龙头企业、农村经济合作社和中介组织、小城镇建设为纽带,逐步提高第二、三产业从业人员在农村劳动力中的比重。四是鼓励和引导扶贫龙头企业与贫困农牧户建立比较稳定的利益关联机制,促进优势产业发展和农牧业结构调整,达到贫困户长期增收、龙头企业持久增效的目的。五是积极实施农牧业科技示范区、示范推广基地建设,加速科技成果向现实生产力的转化。

3. 加大贫困农牧民培训转移力度

一是按照培训贫困农牧民、转移农牧民、富裕农牧民、减少农牧民的思路,加大贫困农牧民培训与转移力度。重点抓好针对初高中回乡青年、复转军人的就业技能和科学技术培训力度和资金投入,采取委托订单、校企联合等多种培训方式,延长培训时间,提高培训效果,扩大培训规模。二是制定劳动力培训转移的优惠政策。对经过“国务院扶贫办劳动力转移培训示范基地”培训的农民工,由基地发给全国认同和通用的就业资格证书,并在养老、失业、医疗等社会保障及子女就学等公共服务和合法权益的保障等方面给予优惠。三是强化科技教育扶贫,努力提高贫困劳动力综合素质。采取科技、文化、教育、卫生等部门和单位定点帮扶贫困村、贫困户的方式,多渠道、多层次提高劳动者素质。对三江源自然保护区的生态移民重点开展语言、生活技能方面的培训,以促进生态移民的转移就业。四是鉴于青海贫困牧区人口少、地域广、居住分散的特点,建议探索以州或县为单位建设相应的培训基地等适合实际的培训新模式。

4. 完善异地扶贫开发模式

一是按照因地制宜、分类指导、群众自愿、就近安置的原则,把异地扶贫与新农村建设和异地搬迁和就近就地、生态移民与小城镇建设紧密结合起来,从政策和资金上给予大力扶持。高度重视移民搬迁的后续生产生活问题,为其继续从事一定规模的种植业和养殖业提供空间和条件。二是对贫困地区的城镇,尤其是县城建设进行重新定位和规划,根据城镇不同的历史背景、民俗、民风、文化渊源和经济社会发展特点,因地制宜,合理规划,明确各城镇的功能分区。三是加强移民搬迁管理法规制度的研究,制定和出台移民搬迁生产生活规划、项目计划、工程质量、资金财务、监督审计等一系列详细的规范性文件。四是充分尊重移民的知情权、自主权,让其参与补偿方式和安置计划的讨论,充分调动其在建设、生产和生活中的自主性和主动性。

(五)建立有效的社会帮扶体系

一是继续加大对辽宁省对口帮扶协作力度,进一步完善两省各级领导互访制度、联席会议制度和相关工作对接制度,形成帮扶工作的强大合力。不断完善省直机关定点帮扶工作的考核机制,使定点帮扶工作更有针对性和实效性。二是政府机关和东部地区支援贫困地区应采取多种帮扶形式,既要重视捐钱捐物,又要帮助培训管理和技术干部、资助中小学教育、援建科研项目,还应利用自身优势为贫困地区引进资金、技术和人才等。三是以互惠互利、优势互补为原则,开展多种形式的东西区域经济合作,在土地使用、税费征收、技术引进、户籍制度等方面采取特殊优惠政策。四是尽快落实中央大中型企业和东部沿海地区对口帮扶的政策,争取实现每个扶贫开发工作重点县均有一个对口帮扶的企业或省份。五是积极创造条件,引导非政府组织参与政府扶贫开发项目。

【参考文献】

- [1]王大超. 转型期中国城乡反贫困问题研究[M]. 北京: 人民出版社, 2004.
- [2]孙建龙. 贫困与扶贫[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2004.
- [3]苏海红, 杜青华. 中国藏区反贫困战略研究[M]. 兰州: 甘肃民族出版社, 2008.
- [4]青海省扶贫开发局. 青海省扶贫开发规划(2003—2010年)[Z].
- [5]转发省扶贫局关于调整扶贫标准及今后全省扶贫开发工作的通知[J]. 青海政报, 2009(17).
- [6]青海省统计局, 国家统计局青海调查总队. 青海统计年鉴 2009[M]. 北京: 中国统计出版社, 2009.

【作者简介】 孙发平,男,青海省社会科学院经济学研究员。研究方向:区域经济、市场经济。
杜青华,男,青海省社会科学院经济研究所经济学助理研究员。研究方向:资源与环境经济。
陈志苾,男,青海省扶贫开发局高级畜牧师。研究方向:“三农”问题。