

农村精准扶贫成效制约因素的系统论思考

张俊文 苏日嘎其其格 海山

摘要：精准扶贫是一项复杂的系统工程，为提高精准扶贫成效，对扶贫开发工作产生指导作用，本文从系统论的视角分析了影响农村精准扶贫成效的城镇化水平、政府部门协作机制、文化素质和地理环境 4 种制约因素。

关键词：精准扶贫 成效 系统论 制约因素

系统科学认为：任何事物都具有相应的系统性，系统是事物的根本属性。所谓系统，是指由若干相互联系、相互作用的要素所组成的整体。精准扶贫是一项复杂的系统工程，与经济、政治、文化、地理环境等要素间相互联系、相互作用形成网络状结构。因此，精准扶贫成效同样也受到各要素之间的作用和制约。

一、贫困地区城镇化水平滞后的制约

经济增长是减少贫困发生的决定性因素，推进贫困地区城镇化，提高贫困地区城镇化水平，对扶贫开发、贫困地区经济增长具有正面效应。而我国连片贫困地区城镇化长期面临城镇化进程缓慢、发展水平低、可持续发展能力弱、城乡二元结构矛盾突出等问题。2014 年，我国连片特困地区城镇化率约为 30%，而全国城镇化率约为 55.5%，2004-2014 年，我国连片贫困地区城镇化率年均增长约 1.00%，而全国城镇化率年均增长约为 1.19%。2013 年，贫困地区人均 GDP 和人均财政收入仅为全国平均水平的 26.39% 和 11.13%。可见，贫困地区城镇化发展滞后不利于本地区的经济增长，影响着农村扶贫开发成效。同时，贫困反过来又影响了经济和城镇化的发展，又进一步阻碍了农村扶贫开发的进展。

首先，城镇化滞后不利于贫困地区产业的发展，影响农村贫困人口的流动，阻碍了贫困人口的就业和发展。由于城镇化滞后，贫困地区各种配套的基础设施尚未完善，医疗、教育、金融服务、交通设施保障等都难以对产业发展起到有效支撑作用，使得贫困地区产业长期处于分散化、小型化以及低层次水平。贫困地区产业发展迟缓，对农村剩余劳动力的吸纳和转移产生不利影响，贫困人口外出务工从事非农业生产、增加非



基金项目：国家自然科学基金，批准号：100440

农就业收入、改善收入结构的机会相应减少，不利于贫困人口脱贫。数据显示：1997—1999年，农民收入增长分别为4.6%，4.3%，3.8%，相应的农业剩余劳动力转移增长分别为1.1%、0.6%和0.4%，直到2004年，农民收入低增长局面才有所改变，从2003年到2013年农民人均纯收入年均实际增长8.9%，远远超过了前十年约4.7%的年均增长速度。按现行贫困标准统计，1978—2000年我国贫困发生率年均下降2.03%，而2001—2015年我国贫困发生率年均下降2.94%。这主要归因于城镇化和经济水平的快速提高。

其次，城镇化滞后对贫困地区的农业发展起到制约作用。一方面，城镇化滞后使得贫困地区大量的农村剩余劳动力滞留在农村从事农业生产，不利于农业劳动生产率的提高，对贫困地区农业的集约发展造成不利影响，致使农民增收难。另一方面，由于农村大量剩余劳动力无法转移到非农产业，农业人口过剩也导致农民收入增长缓慢。从这个角度来讲，城镇化滞后制约着贫困地区农业发展和贫困人口非农收入增长缓慢在一定程度上都影响了贫困人口脱贫成效。

二、扶贫部门协作机制缺位的制约

扶贫资源难以实现有效整合一直困扰着我国农村脱贫工作，是阻碍农村精准扶贫成效提高的主要障碍。扶贫部门间协作机制的缺位是造成扶贫资源长期无法实现有效整合的根本原因。精准扶贫工作涉及面广、涵盖内容多，具有复杂性和系统性的特点，主要包括贫困户的精准识别和精准帮扶，扶贫对象的动态管理和扶贫成效的精准考核，涉及内容包括贫困人口的医疗、教育、住房和社会保障等方面。精准扶贫工作的系统性、复杂性决定了它是一项综合性很强的社会事业，需要各级政府、不同职能部门和社会组织的参与合作和支持。伴随着精准扶贫工作的持续推进，当前贫困县（市）均建立了精准扶贫工作领导小组

组，以协调和组织各相关部门，共同推进精准扶贫相关工作。虽然各职能部门的工作人员都是精准扶贫工作领导小组的成员，但由于各级政府和不同职能部门间的工作职能、工作方式以及工作目标侧重点有所不同，掌握的权力、利益也相互独立。就扶贫办而言，由于和多个参与扶贫资源管理的机构和职能部门并列，每个参与扶贫的组织部门又对扶贫资源具有一定的管理权，扶贫办作为精准扶贫工作的主要组织协调机构，往往难以对同级别的单位机构和部门产生实际的影响力，更无权对其他部门所掌握的扶贫资源进行整合。扶贫部门之间协作机制的不健全，阻碍了扶贫资源的传递效率，给扶贫资源的使用带来诸多不便，甚至影响贫困地区的脱贫成效。

三、文化素质的制约

文化扶贫作为精准扶贫战略的重要内容之一，是提高贫困地区文化建设水平，提升贫困人口素质的重要途径。但是，我国贫困地区文化的建设水平仍然落后，贫困地区群众文化素质的缺失成为制约我国农村贫困地区取得精准扶贫成效的重要因素。

（一）思想保守僵化，落后观念根深蒂固

我国贫困农村地区较为封闭，受封建思想影响较深，一些贫困户的落后观念仍然难以剔除，小农意识强烈。主要表现在：缺乏脱贫动力，得过且过、满足于现状、进取意识不足，对外部事物和先进科学技术难以接受。恰是因为这种内在的思想观念上的落后，造成一些贫困户内生发展动力不足，直接影响了扶贫工作成效。

（二）贫困地区公共基础设施建设滞后

当前，我国贫困农村地区公共基础设施建设还难以满足其文化建设的需要，特别是在当前脱贫攻坚，决胜小康的大环境下，促进贫困人口经济的增长成为了多数贫困地区的首要任务，导致各级政府更加重视本地区经济的发展和贫困人口

的经济收入增长等问题,对一般公益性、教育性的公共基础设施建设资金投入较少,针对贫困群众的文化建设和知识更新往往被边缘化。贫困地区公共基础设施的建设作为提升贫困群众文化素质的一项重要内容,不仅是贫困群众接受和了解文化知识的纽带,更是传播先进思想,形成正确的价值观、人生观和发展观的载体和通道。然而,由于贫困地区公共基础设施建设滞后,贫困群众接受和了解文化知识的方式落后,从而对贫困地区的文化建设和贫困群众的知识更新产生负效应,不利于提高贫困群众的自身素质和增强贫困群众自我发展能力,拖累了经济的发展,影响扶贫效果。

(三) 基层文化建设队伍的能力水平有待提高

文化扶贫是改造贫困文化、遏制返贫现象、阻止贫困代际传递的重要途径。农村文化建设队伍是贫困地区文化扶贫的主力军,在很大程度上影响着贫困地区文化建设的质量和效果。但贫困农村地区文化建设队伍的能力水平往往较低,方式和方法不能适应新形式的扶贫要求,难以很好地胜任这个任务,影响贫困农村地区的文化建设,不利于丰富贫困群众的文化生活和提高文明素质,使得贫困群众脱贫内生动力不足,影响脱贫成效。

四、地理环境的制约

(一) 资源环境要素缺失的制约

资源环境要素作为重要的减贫因子,对贫困地区制定精准扶贫战略规划、因地制宜推进扶贫工作、取得脱贫成效具有重要的价值。据分析,我国 14 个集中连片区的缓坡和陡坡面积比例分别高达 20.8% 和 17.1%。研究表明,我国农村贫困地区与水资源短缺重点区在地理空间分布上存在高度一致性,水资源短缺区内贫困县占 56%。这些区域由于自身所处地理环境的限制,发展模式以农业种植为主,贫困人口多依靠发展农业经济

来实现减贫、脱贫。但是,由于多数连片特困区域集中分布在自然条件恶劣、生态环境恶化及资源环境要素短缺的地区,很大程度上限制了贫困地区农业的发展,使得农民增收难,影响脱贫进度。

(二) 地理位置的制约

除了资源环境要素影响精准扶贫成效之外,地理位置也是地理环境中影响精准扶贫成效的一个因素。我国贫困人口多数集中分布在自然条件恶劣、地理位置偏远且封闭、生态环境脆弱、基础设施落后和公共服务滞后的地区。当前,14 个集中连片特困地区包括 680 个贫困县,其中有国家扶贫开发工作重点县 440 个。这些贫困县中仍有 6.9 万个“建档立卡”贫困村不通客运班车;83.5 万个自然村中不通沥青(水泥)路的自然村数 33 万个,占 39.6%。由于这些区域的贫困县、贫困村、贫困人口长期处于封闭、半封闭状态,造成与外界的物质、信息、经济等交流日益弱化,无法享受减贫在地理区位上的溢出效应。■

参考文献:

- [1] 龙花楼,屠爽爽,戈大专.新型城镇化对扶贫开发的影响与应对研究[J].中国科学院院刊,2016,(3).
- [2] 初向华.我国城镇化滞后的成因及对策研究[J].理论学刊,2015,(9).
- [3] 张春玲,付意成,臧文斌,王轩,郑琦,孙福强.浅析中国水资源短缺与贫困关系[J].中国农村水利水电,2013,(1).
- [4] 苗齐,钟甫宁.中国农村贫困的变化与扶贫政策取向[J].中国农村经济,2006,(12).
- [5] 刘彦随,周扬,刘继来.中国农村贫困化地域分异特征及其精准扶贫策略[J].中国科学院院刊,2016,(3).

(作者单位:内蒙古师范大学)

责任编辑:康伟