

# 福建省寿宁县凤阳镇精准扶贫现状与对策

叶小丽 (广东海洋大学经济管理学院, 广东湛江 524088)

**摘要** 结合精准扶贫的要求,以福建省寿宁县凤阳镇为例,针对凤阳镇实施精准扶贫的成效,分析凤阳镇的贫困原因、实施精准扶贫的基础条件,以及精准扶贫过程中存在的问题,结合凤阳镇实际,提出加大扶贫投入力度,扶贫内容因地制宜、因人而异,提升群众自我发展意识的对策建议。

**关键词** 精准扶贫; 差别化扶贫; 成效; 对策

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)23-204-02

## Status and Countermeasures of Targeted Poverty Alleviation in Fengyang Town, Shouning County, Fujian Province

YE Xiao-li (College of Economics and Management, Guangdong Ocean University, Zhanjiang, Guangdong 524088)

**Abstract** Combined with the requirements of targeted poverty alleviation, with Fengyang Town, Shouning County, Fujian Province as example, aiming at the achievements, causes of poverty, basic conditions for carrying out targeted poverty alleviation and existing problems during the process in Fengyang Town were analyzed. According to the reality, several countermeasures were proposed including: increasing investment in poverty alleviation, adjusting measures to local conditions and varying from person to person, enhancing people's consciousness of self development.

**Key words** Targeted poverty alleviation; Differentiated poverty alleviation; Effect; Countermeasure

在全面建成小康社会的奋斗目标下,消除贫困、改善民生、实现共同富裕是人类共同的理想。我国自1986年扶贫开发以来,贫困地区居民的可支配收入不断增加,居住环境不断改善,生活质量不断提高。但是,目前仍然有一些贫困地区的居民生活水平还相对较低,生活质量相对较差,粗放式的扶贫策略是导致该现象的重要原因,因此,中央提出了精准扶贫新要求。

精准扶贫是一项关系我国贫困人口切身利益的新举措,符合我国国情。实施精准扶贫,对于加快贫困群众脱贫致富和实现全面建成小康社会起着重要作用。然而,关于精准扶贫的已有研究主要侧重于介绍精准扶贫的相关概念以及精准扶贫的实践困境,对精准扶贫战略的地方性反思以及对不同地方的精准扶贫措施等研究相对较少。按照“精准扶贫”的要求,福建省进一步加大了扶贫工作力度,优化整合扶贫资源,确保扶贫效果深得人心。凤阳镇是福建省扶贫开发工作成效较为显著的区域代表,其实行的精准识别、金融扶贫、差别化扶贫等都彰显出精准扶贫的内在本质特征。因此,该文以福建省寿宁县凤阳镇为例,阐述凤阳镇精准扶贫的成效及存在问题,并对该镇的贫困现状进行分析,针对扶贫工作中存在问题,结合实际对凤阳镇精准扶贫工作提出对策建议。

## 1 凤阳镇基本概况及贫困原因

**1.1 基本概况** 凤阳镇位于寿宁县东南部,地处白云山麓,分别与武曲镇、斜滩镇、周宁县、福安市相接壤。全镇面积达90 km<sup>2</sup>,人口约1.6万。辖凤阳、刘厝、基德、官田、官田洋等13个村委会。地势以山地丘陵为主,对该镇的交通基础设施建设极为不便。农业生产以水稻、茶叶、薯类为主,葡萄、竹木为辅,农产品附加值低,农民收入低。

## 1.2 贫困原因

**1.2.1 贫困户受教育程度有限。**贫困人口不光是存在于经

济层面的,更是知识、能力和精神层面的。对凤阳镇的贫困户进行观察发现:贫困户在该镇农民中不仅经济结构是不利的,在受教育水平上也是不利的。从经济结构上看,贫困户的家庭生产资料匮乏,劳动力不足。从知识结构上看,贫困户的受教育程度不高,知识积累与文化教育非常有限。其中,凤阳镇全镇215户贫困户中,受教育程度到初中的仅占16%,受教育程度到小学的占54%,而未受过教育的占30%。

**1.2.2 交通落后,公路等级低。**凤阳镇交通落后,基础设施不完善。通往周边县市的汽车极少,往返寿宁、福安的汽车每天只有四趟,往返周宁的汽车每天只有两趟,通往其他县市、其他乡镇的汽车尚未开通。另外,凤阳镇未硬化的低等级公路占全镇总通车里程的1/6左右,而且缺乏长期有效的管护和维修,遇上阴雨天气,部分公路无法正常通车。

**1.2.3 偏远山区,信息不对称。**凤阳镇因为地处偏远山区,农副产品销售信息不畅通、不及时,农产品运输成本高于交通方便区域,所以直接影响到农产品的销售价格。2015年,凤阳镇全镇的茶叶平均价格为1.6元/kg,明显低于隔壁晓阳镇的茶叶价格,直接影响到农民的实际收入。另外,近年来农作物的生产原料,种子、肥料等生产资料涨价增加了农作物投入成本,压缩了农民的收入空间。

**1.2.4 农产品附加值低、竞争力弱。**凤阳镇以农业为主,但农业产业结构比较单一,大部分家庭以种植采摘茶叶为生计,全镇平均每户人家拥有0.2 hm<sup>2</sup>茶叶种植面积。但是,农业龙头企业竞争力弱,农业品牌具备市场竞争优势的比较少,农产品附加值低,劳动生产率不高,没有形成支柱的产业链条。

## 2 凤阳镇精准扶贫的成效及问题

**2.1 精准扶贫成效** 2014年以来,为了实现全镇215户861人脱贫致富,完成6个边远偏僻自然村134户720人的整村搬迁任务,摘除3个贫困行政村的帽子这一目标,凤阳镇多举措、多方式联合发力,推进精准扶贫,目前已完成72户299人的脱贫工作。

**作者简介** 叶小丽(1992-),女,福建寿宁人,硕士研究生,研究方向:农村与区域发展、海洋经济与产业发展。

**收稿日期** 2016-07-06

**2.1.1 精准识别、分类管理到户到人。**自 2013 年 10 月开始,凤阳镇根据贫困人口的家庭生活环境、经济基础条件和家庭负担等因素,制定了贫困对象的认定标准,并组织扶贫工作人员进入所有农户家庭进行实地调查。同时,凤阳镇根据致贫原因进一步将贫困对象划分为 5 类:因无劳动能力致贫、因身体残疾致贫、因病致贫、因文化素质差而无致富门路致贫、因供养子女上学致贫。凤阳镇通过精准识别到户到人,为后期的精准帮扶找到了明确的目标。主要扶贫对象是计生三户、无劳动能力的贫困户、因病因残的贫困户、有创业能力的贫困户以及因供养子女上学的贫困户。该举措使得真正贫困的人得到了帮助,使其对生活充满了信心与希望。

**2.1.2 差别化扶贫,实施“到户到人”措施。**凤阳镇还针对不同贫困户的家庭情况开展差别化扶贫,实施“到户到人”措施。对无劳动能力的贫困户和因病因残的贫困户每月给予生活补助以扶持其生活。对生活环境恶劣的贫困户,凤阳镇加快整村搬迁工作,实现偏僻边远自然村村民进镇入城,确保精准识别户住有所居。目前,已完成凤阳一坑头自然村 34 户 171 人整村搬迁任务,凤阳造福工程已基本完成一期基础设施建设。

另外,对有创业能力的贫困户实行“造血式”扶贫,为其提供政策引导、产业援助以及资金投入等。例如,凤阳镇以精准扶贫专业合作社和凤阳镇葡萄协会为平台,为贫困户脱贫致富提供创业基地,解决部分贫困户的就业问题,为其提供政策援助、技术指导,拓展销售渠道,提高收入。目前,凤阳镇祥瑞葡萄专业合作社已成为该镇精准扶贫示范社,全社吸纳会员 108 户,其中精准识别户 32 户 160 人。以金融扶贫为抓手,全面摸清精准识别户脱贫致富发展路径及资金需求,提高信贷资金辐射带动作用。2016 年以来,全镇有扶贫需求的农户 90% 以上获得农信社、农行、邮政等金融机构贷款额达 5 400 多万。其中,精准扶贫拟授信 80 户 272 万元。

**2.1.3 脱贫人数增多,扶贫效果显著。**虽然凤阳镇的精准扶贫工作实施时间较短,至今不足 3 年时间,但从目前的实施情况来看,精准帮扶的措施已经带来了可喜的成效<sup>[1]</sup>。调查显示,目前已完成 72 户 299 人的脱贫工作,摘除 3 个贫困行政村的帽子。另外,2015 年凤阳镇全镇实现工农业生产总值 5.38 亿元,比 2011 年翻一番;其中,财政总收入 162 万元,比 2011 年翻一番;全镇人均纯收入由 6 405 元增加至 10 630 元,增长 67.71%,人们的生活水平有所提升,生活质量有所改善。

## 2.2 存在问题

**2.2.1 扶贫资金筹集渠道单一。**从当前形势来看,精准扶贫所用的资金仍是以财政资金为主。但是在真正贫困的地区,地方财政基本无力负担配套的扶贫资金<sup>[2]</sup>。调查发现:由于地方财政有限,一些项目的扶贫资金需求得不到满足。贫困家庭除了地方给予的扶贫专项资金外,还对各类金融组织机构的贷款也有较大的需求,但由于贫困家庭的弱势地位,政策性与商业性金融机构都不愿意承担信贷违约的风

险,导致需要贷款的贫困户无法获得相应的贷款。

**2.2.2 精准帮扶的措施缺乏可持续性。**观察凤阳镇当前的精准帮扶内容,不难发现,凤阳镇主要是在种植业和养殖业项目上进行帮扶。然而,在种植业和养殖业上也出现了一些情况。政府对一部分贫困地区实施了给项目、增投资的扶贫方式,但因个体的差异性而呈现出千差万别的效果。在一些边远地区,即使有项目、有投资,也难以找到合适的经营人才,经常出现后续管理跟不上等问题<sup>[3]</sup>。

**2.2.3 群众自我发展意识比较低。**由于农村教育的缺陷与乏力,凤阳镇的农民受教育程度普遍有限,导致其思想觉悟偏低,对政策界限理解不透等,使得其在面对利益之争时,互不妥协,给精准识别增加了难度<sup>[4]</sup>。

## 3 凤阳镇实施精准扶贫的基础条件

**3.1 丰富的生态旅游资源** 凤阳镇境内生态旅游资源十分丰富,主要景点有生态茶园、富锌葡萄园、“醉美”梯田、黄兰溪水库、古民居、锣鼓山、龙井瀑布等。凤阳镇集湖光山色、自然风光、观光农业为一体,拥有得天独厚的自然资源优势,并于 2014 年顺利通过了国家级生态乡镇考核验收。

**3.2 得天独厚的文化优势** 凤阳镇盛传寿宁北路戏这一古老的剧种,北路戏是我国稀有的古老剧种之一,历史上北路戏流传于闽东、闽北各地。目前,寿宁北路戏剧种的发展和继承引起了各级政府和省内外戏剧界专家的关注。凤阳镇是北路戏较为发达的地区,在省政府、县政府的支持下,这一古老稀有的剧种定会不断向前发展。

**3.3 致富能人的示范引领** 随着经济社会的发展,群众视野拓宽,党的富民政策更是唤起了广大农民脱贫致富的愿望,极大地激发了群众的积极性。其中,一大部分敢闯敢拼的年轻人远赴陕西、江苏、浙江等地创业,带动身边的亲朋好友一起打拼,并大力支持乡镇建设,例如出资建公路、修大坝等。另外,随着农村专业合作组织化的提升,农村涌现出一批敢闯敢干的带头人,在发展产业、带头致富的同时,也影响着周围的群众,起到示范带动作用。

## 4 对策建议

**4.1 加大扶贫投入力度** 实施精准扶贫,应该从多方面来加大扶贫投入力度。充分发挥地方政府在扶贫开发中的主导作用,强化地方财政扶贫投入资金,构建与本地区经济发展水平以及精准扶贫需求相适应的财政扶贫投入增长机制<sup>[5]</sup>。另外,创新金融扶贫信贷投入机制,最大限度地提高贫困地区、贫困户的申贷获得率,增加政策性银行和金融机构对贫困地区和贫困户的扶贫资金的投放<sup>[5]</sup>。

**4.2 扶贫内容因地制宜、因人而异** 在编制精准扶贫规划过程中,科学统筹扶贫资源,一方面,要充分利用贫困地区的特色资源、闲置资源和优势资源,确保精准扶贫内容更为丰富<sup>[6]</sup>。可以充分利用凤阳镇境内的生态旅游资源,发展特色的观光农业、生态农业、现代农业等。另一方面,凤阳镇应继续发挥以茶叶、葡萄为龙头企业的产业带动效应,并以贫困户为个体单位,加大对贫困户的职业技能培训。

种植专业合作社、种植大户和药农,中药材龙头企业具有资金、技术优势,扶持龙头企业,特别是福建承天集团、福建省亿农药业有限公司等规模较大的龙头中药材企业。县政府部门要出台相关政策从土地、资金等方面扶持龙头企业发展,帮助企业争取到国家、省、市政策支持;鼓励光泽县中药材炮制工艺的创新,医药部门要全力配合支持,使之形成特色;发挥龙头企业的带动示范作用,进一步做好中药材规范化种植工作。由龙头带动药农种植中药材,企业为药农提供资金、技术支持,与药农签订收购合同,保证药农收益,减少中药材价格波动给药农增收带来的影响,形成药农和企业互惠互利的局面。

资金短缺是阻碍光泽县中药材产业发展的瓶颈问题。除止马、华桥两个国有林场种植中药材有财政资金支持外,大部分企业、专业合作社和种植大户都是自筹资金。建议政府加大财政扶持力度,设立中药材扶持基金;争取金融机构支持,按照扶持小微企业政策给予支持。

**4.4 科企合作,提升光泽县中药材产业发展水平** 中药材种植企业、合作社和科研院所建立合作机制,科企合作有效弥补中药材种植加工企业科研技术力量不足的问题,有利于科研单位科技成果转化为生产力。科企合作主要有以下4方面内容:①加强中药材优良品种的选育及繁育工作,尤其是加强经济价值较高、野生资源日趋匮乏的重楼的种子繁殖技术研究,种子繁育是光泽县林下大规模种植重楼的瓶颈所在,福建承天农林科技发展有限公司和中国医学科学院药用

植物研究所正在联合攻关。②中药材病虫害综合防控、施肥技术方面研究,尤其是对元胡危害比较严重的叶斑病、重楼的根腐病、太子参的病毒病的综合防控技术有待加强,福建承天农林科技发展有限公司和福建省农业科学院开展合作研究,目前在重楼、多花黄精、元胡、生姜的病害综合防控方面取得了阶段性成果。③目前光泽县的中药材深加工方面的研究比较薄弱,有必要和科研单位在中药饮片炮制加工、提取浓缩和产品开发方面进行技术合作,提高中药材的经济附加值,承天药业有限公司和中国科学院中医药研究所、南京中医药大学、福建中医药大学开展合作,在重楼、厚朴和泽泻饮片加工及标准制定方面展开了技术合作。④科企合作,以项目促发展。近年来,福建承天药业有限公司、福建承天农林科技发展有限公司及中药材种植专业合作社和科研单位合作陆续获得了多项省部级项目,有力推动了光泽县中药材产业的发展和科技水平的提升。

#### 参考文献

- [1] 2013年光泽县政府工作报告[R/OL]. (2014-01-10) [2016-05-09]. <http://www.np.gov.cn/cms/html/npszf/2014-10-14/761363361.html>.
- [2] 2015年光泽县政府工作报告[R/OL]. (2015-02-12). [2016-05-09]. <http://www.np.gov.cn/cms/html/npszf/2015-05-12/291186832.html>.
- [3] 谢旺生. 浅谈光泽中药材产业发展的现状与对策[J]. 上海农业科技, 2009(2): 16-17.
- [4] 周先治, 陈敏健, 唐建阳, 等. 一种华重楼的林下野生抚育方法: 中国, ZL201410227996. X [P]. 2015-05-28.
- [5] 陈敏健, 唐建阳, 周大顺, 等. 一种中药材专用栽培基质及其应用: 中国, ZL201410228080. 6 [P]. 2016-01-27.

(上接第205页)

此外,帮扶计划的制定应坚持因人而异原则。帮扶计划应突出保障群众的基本生活水平、培育他们的自我发展能力为重点。对丧失劳动能力且无其他经济来源的扶贫对象,应通过低保或者五保来保障其基本生活<sup>[7]</sup>。对有劳动能力的扶贫对象应重点培育其自我发展能力,对其进行职业技能培训,让其有自己的特定工作,为其开辟稳定的经济来源。

**4.3 提升群众的自我发展意识** 加强与贫困农户的交流与沟通,让其感受到发展的态势、政策的优待以及各级干部的关心。结合其家庭情况、发展能力、智力水平和可预期潜力,帮助贫困户分析兼顾眼前和长远的可行办法。另外,帮助贫困户创造脱贫环境、树立脱贫信心,让其充分认识到主观能

动性的重要性以及自身发展的优势,帮助其提升思维意识与知识积累量,在精神上与贫困绝缘。

#### 参考文献

- [1] 李鹏. 论精准扶贫的理论意涵、实践经验与路径优化: 基于对广东省和湖北恩施的调查比较[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2015(8): 810-816, 829.
- [2] 葛志军, 邢成举. 精准扶贫: 内涵、实践困境及其原因阐释: 基于宁夏银川两个村庄的调查[J]. 贵州社会科学, 2015(5): 157-163.
- [3] 公衍勇. 关于精准扶贫的研究综述[J]. 山东农业工程学院学报, 2015(3): 75-78.
- [4] 王填. 用产业促进精准扶贫[J]. 人民论坛, 2016(9): 57.
- [5] 董家丰. 少数民族地区信贷精准扶贫研究[J]. 贵州民族研究, 2014(7): 154-157.
- [6] 李春明. 精准扶贫的经济学思考[J]. 理论月刊, 2015(11): 5-8.
- [7] 唐任伍. 习近平精准扶贫思想阐释[J]. 人民论坛, 2015(30): 28-30.