

# Mount Wumeng Focuses on Poverty Reduction in Contiguous Poor Areas —Take Liupanshui City as an Example

Yingde Wu

Guizhou Provincial Party School (School of Administration), Guiyang Guizhou  
Email: gz\_wyd@163.com

Received: May 3<sup>rd</sup>, 2020; accepted: May 18<sup>th</sup>, 2020; published: May 25<sup>th</sup>, 2020

---

## Abstract

The year 2020 marks the end of the building of a moderately prosperous society in all respects and a crucial year for comprehensive success in the battle against poverty. By April 2020, the four counties (districts and cities) in Liupanshui have all been removed from the poverty-stricken counties, and absolute poverty has been basically eliminated. The overall poverty in the region has been effectively solved, and the rural poverty alleviation target, namely “two without worry and three guarantees”, has been realized. However, relative poverty will continue to exist. Therefore, continued poverty reduction for relatively poor groups will remain a long-term task, which concerns whether the vast number of poor rural areas can live a better life after the completion of the building of a moderately prosperous society in all respects by 2020. Taking Liupanshui as an example, this paper analyzes the causes of rural relative poverty, and puts forward countermeasures and suggestions for the continued poverty reduction of rural relative poverty in the mountainous area of Wumeng from the perspectives of education, medical care, social security, employment, industrial development and collective economic development.

## Keywords

Relative Poverty, Continued Poverty Reduction, Poor Areas, Wumengshan, Liupanshui

---

# 乌蒙山集中连片贫困地区接续减贫问题思考 ——以六盘水市为例

伍应德

贵州省党校(行政学院), 贵州 贵阳  
Email: gz\_wyd@163.com

收稿日期: 2020年5月3日; 录用日期: 2020年5月18日; 发布日期: 2020年5月25日

## 摘要

2020年是全面建成小康社会收官之年,也是脱贫攻坚战取得全面胜利的关键之年。到2020年4月,六盘水市四个县(区、市)农村已经全部退出贫困县,绝对贫困基本消灭,区域整体贫困得到有效解决,农村脱贫目标即“两不愁三保障”得到实现。但是,相对贫困还将存在,因此,针对相对贫困群体的接续减贫仍将是一项长期性任务,这关系到2020年全面建成小康社会之后,广大农村贫困地区能否过上美好生活。论文以六盘水为例,分析了农村相对贫困仍然存在的原因,从教育、医疗、社会保障、就业、产业发展、集体经济发展等视角对乌蒙山区农村相对贫困人口的接续减贫提出对策建议。

## 关键词

相对贫困, 接续减贫, 贫困地区, 乌蒙山, 六盘水

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

六盘水市位于贵州西部的乌蒙山区,又是滇桂黔石漠化区,是全国十四个集中连片的贫困地区之一。按照《贫困与饥荒》一书作者阿玛蒂亚·森和欧共体都对贫困的定义:贫困是指个人、家庭和群体由于资源限制,贫困人口缺少获取和享有正常生活的能力与权利机会,导致创造收入能力和机会的贫困,被排除在最低限度的生活方式之外[1]。在我国反贫困实践中,对贫困没有明确的定义,一般都是用收入标准(即贫困线)来衡量和判断,并且还确定了绝对贫困线和相对贫困线标准,把当期确定的贫困线作为标准,收入低于贫困线的即为贫困人口或贫困家庭、群体。接续减贫是指到2020年消灭绝对贫困后,因个人、家庭由于资源、环境限制,贫困人口缺少获取收入和享有正常生活的能力与权利机会,导致个人、家庭和老弱病残和失去劳动能力者的贫困的帮扶措施。

## 2. 集中连片贫困地区贫困原因

从六盘水市的现实来看,贫困产生的原因既有表层因素,也有深层因素。

### 2.1. 表层因素

1) 农业结构不合理,农民收入增长慢。包括种植结构单一、趋同,品质不高;农业产业体系发育不全,特色不明显;农产品市场体系不健全,流通不畅;农业产业化、规模化经营程度低,增产不增收。因此,尽管六盘水市农村“三变”改革在推进脱贫攻坚领域取得显著成效,但是要通过农业生产率提高来大幅度增加农民收入还是比较困难,也不实际。

2) 农村中非农产业发展不充分,农民收入受限。体现在城镇化水平低,二三产业发展缺少依托和平台。农村就业不充分,农民收入增长的渠道少。目前农村留守的老人、儿童、妇女,大多数有劳动力的妇女在家都不能够充分就业,只能照顾老人和孩子,没有其他收入。

3) 生产生活环境的制约。六盘水市处于贵州乌蒙山区,部分深山区石山区生产生活条件差,环境恶劣,土地贫瘠、石漠化严重,生产条件和生产方式落后,没有能够脱贫致富的产业,扶贫脱贫成本高,

已经是一方水土养不活一方人。

## 2.2. 深层因素

1) 长期存在的城乡二元结构。六盘水市是一座资源型城市，在城市偏好理论下的工业优先和城市优先发展战略，导致农村发展相对滞后。贫困偏远乡村由于资源不足、能力有限、制度缺陷和政策倾斜，乡村丧失了一定的发展权利，导致农村居民在资源占有和就业等方面的机会和权利不平等，丧失了基本生活能力，陷入贫困。比如：土地是农民最大的权利，土地权利缺失是造成农村长期贫困和城乡差距的重要原因之一，在中国现代化建设过程中，很长一个时期，实行的是以农村支持城市、农业支持工业发展的政策。在城市化、工业化过程中，城市周边农村土地，城市规划中，农村土地首先被政府征用为经营性用地，然后进入一级土地市场。政府征用农民土地的价格与进入一级市场的价格差距巨大。这种价格差，据专家测算，农民利益损失达2万亿元以上[2]。资金支持方面，农村金融发展滞后，农村仅有的少量资金通过邮政储蓄和信用社存贷大多流向城市，据相关资料统计，2003年农户储蓄占城乡储蓄的比重为18%，农业贷款仅占各项贷款总和的5%，农业贷款占农户储蓄总额的46% [3]。资源占有不均导致城乡收入悬殊差距不断扩大。随着改革深入推进，城市各种要素市场逐步放开，城镇居民财产(房产增值)得到大幅升值，财产性收入大幅增加，城镇居民生活水平迅速提高。农村土地受户籍制度的约束，农民的土地产权受到很大限制，只获得土地小部分使用权(即承包经营权)。土地使用权交易权的缺失抑制了农村土地价格的上涨，无法吸引资金的流入，也阻碍了农民的产业转移。农民贷款难，阻碍了农业现代化和规模化经营，不利于提高农业劳动生产率和增加农民劳动收入，城乡收入差距进一步扩大，城乡二元结构更加固化。

2) 资源分配权利的缺失。长期城乡二元结构的存在形成的城乡制度差异化及政策倾向等因素影响，城市又具有强大的吸附力，大量优质资源聚集在城市，造成城乡资源配置不公，农村优质资源短缺。主要表现为：农村公共产品供给不足，比如优质教育、医疗资源在农村成为稀缺资源，使农村学生不能享受良好的教育，农村学生能够考入好的初中高中和大学的人数较少，成才率远低于城市，农村青年没有很好的职业技能培训和就业机会。由于医疗条件落后，农村居民生病不能得到及时很好救治。权利与机会的贫困导致能力贫困，能力贫困又加剧权利与机会贫困，形成代际贫困传递，使贫困进入恶性循环[4]。

3) 社会保障权利的缺失。我国城乡社会保障制度基本建立，但是保障体系还不完善，农村保障水平较低，社会保障的作用与功能并没有完全发挥。特别是农村社会保障水平低，虽然农村有合作医疗和低保，但我国贫困线划定标准与国际贫困线划定标准优较大差距，使得农村部分人口社会保障权利“隐性”缺失，一旦出现重大疾病或者天灾人祸，这部分人将会因为抵御风险能力弱而陷入贫困。

4) 教育体制因素。比如在职称评定中，政策上是需要向乡村倾斜，但现实中只是在职称评定条件对乡村要求要相对低一些，并且指标分配还是更多的倾向于城市和优秀的学校，导致很多优秀的教师都往城市里和优质的学校集聚，导致城乡教育资源配置的差距和教育质量的差距，最终体现农村孩子身上就是能力的差距和收入差距。

## 3. 六盘水市脱贫攻坚取得的成效

党的十八大以来，六盘水市响应党中央决策部署，全面打响了脱贫攻坚战，深入实施精准扶贫精准脱贫，脱贫攻坚战取得了决定性成果。到2020年六盘水市即将消灭农村绝对贫困，但是，以老弱病残五保为主要对象的相对贫困人口仍然较多，随时都可能出现返贫，接续减贫任务将会长期存在，接续减贫对推进贫困地区的相对贫困人口实现根本性脱贫而不再返贫，过上幸福美好生活具有重要意义。

2013年以来，六盘水市农村通过资源变资产，资金变股金，农民变股东“三变”模式推进了农村脱

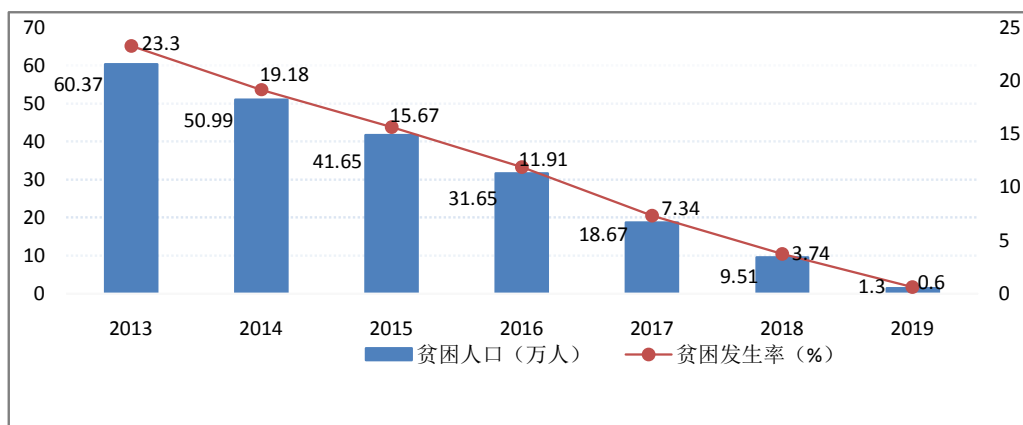
贫攻坚工作，农民收入快速增加，贫困人口大幅减少，贫困发生率显著下降，脱贫攻坚取得重大成果(见表 1)。

**Table 1.** Changes in rural poverty in Liupanshui City from 2013 to 2019

**表 1.** 2013~2019 年六盘水市农村贫困变化

年	标准	贫困线标准 (元)	农村家庭人均收入(元)	贫困人口 (万人)	贫困发生率(%)
2013		2300	6015	60.37	23.3
2014		2800	6791	50.99	19.18
2015		2968	7522	41.65	15.67
2016		3146	8230	31.65	11.91
2017		3335	9069	18.67	7.34
2018		3535	9967	9.51	3.74
2019		3747	10,964	1.3	0.6

根据六盘水市的统计数据显示，六盘水市以产业扶贫、文化扶贫、教育扶贫、金融扶贫、医疗扶贫、旅游扶贫、生态扶贫、异地搬迁扶贫等多举措、多路径、多形式开展精准扶贫。全市贫困人口从 2014 年初建档立卡时的 60.37 万人减少到 2018 年底的 9.51 万人，贫困发生率由 23.3% 下降到 3.74%，六枝特区、盘州市脱贫摘帽获省政府批准，按国家标准退出贫困县。到 2019 年底的贫困人口又减少至 1.3 万人，五年累计脱贫幅度达 97.8%。贫困发生率由 2014 年初的 23.3% 下降到 2019 年末的 0.6%，[5] (见图 1) “两不愁、三保障”得到有效解决。



**Figure 1.** Changes of rural poor population and poverty rate in Liupanshui City from 2013 to 2019

**图 1.** 2013~2019 年六盘水市农村贫困人口及贫困率变化

截止到 2020 年 4 月，国家级贫困县水城县也通过验收退出贫困县。到目前为止，在现行贫困线标准下六盘水市农村贫困人口将全部脱贫，彻底消灭绝对贫困。同时农村基础设施建设和农村公共服务体系不断完善，新建成 3914 公里“组组通”农村扶贫公路，30 户以上村民组水泥路实现全覆盖，深度贫困村和异地扶贫搬迁安置点卫生室规范化建设全覆盖，全面完成农村危房改造任务。六盘水市脱贫攻坚虽然取得了可喜的成绩，但是，农村发展农民增收乡村治理仍然面临许多困难，特别是对相对贫困群体的接续减贫任务仍然繁重。

## 4. 乌蒙山集中连片贫困地区接续减贫的思考

接续减贫是一项长期性工作，要在脱贫攻坚战取得胜利，以高标准高质量实现脱贫为条件，为乌蒙山集中连片贫困地区接续减贫工作奠定坚实基础。

### 4.1. 发展壮大贫困地区农村集体经济

要深入推进农村产权制度改革，“三变”改革是集体经济的有效实现形式，通过“三变”改革，发展壮大集体经济，能够增强集体经济实力和发展能力。充分发挥集体经济在扶贫脱贫中的优势和作用，让集体经济成为接续减贫的重要保障。一是要依法推进农村土地制度改革，明晰产权，完善农村土地交易市场，允许农业用地经过批准后进行交易和变更用途，如建设租赁房、保障房等，从而有效增加农民的财产性收入，放开农民宅基地交易限制，增加农村集体和农民在交易环节中的收入。深化农村“三变”改革，完善土地抵押贷款制度，促进土地集约化经营和现代化农业的发展，增加农业的产值，发展壮大集体经济。二是要加强农村基础设施建设。基础设施还有许多短板，制约农村发展，影响群众生产生活。比如贫困地区道路、电力、饮水、广播电视、网络、危房改造、环境等基础设施建设落后，通过补短板 and 村居环境整治工程，改善贫困地区生产生活条件，增强生产发展能力，提高收入水平和生活质量。三是要以农业供给侧结构性改革为契机，调整农业结构，培育农民专业合作社、专业大户、家庭农场等农业生产经营主体，以“集体经济 + 经营主体”联结模式发展壮大。发展集体经济要充分利用六盘水市立体气候优势、山地多样性优势、生物资源多样性优势，发展山地特色高效农业、发展特色农林产品精深加工等，扶植优势产业发展壮大，推进全产业链发展，促进村级集体经济发展壮大，带动农民增收。

### 4.2. 培育发展贫困地区农村可持续产业

发展可持续产业是保障农民收入的基础，实现接续减贫的根本要求。选择可持续产业要以贫困地区资源禀赋为条件，以市场需求为导向，推进贫困地区可持续产业发展。通过产业发展让贫困群体获得实惠，增加收入，激发贫困群体的自身发展生产动力和能力，增强“造血”功能，提升“造血”能力，实现美好生活。一是要创新产业发展，实施山地农业特色产业发展工程，对具有一定规模的特色农产品，提早布局，加快特色农产品深加工，延长产业链，提高特色农产品附加值，同时还能带动农村劳动力充分就业，促进收入增加。推动贫困地区实施乡村“一村一业”，加快产业选择和布局，调整传统农业，以资源优势为条件创新产业发展，使产业成为接续减贫的基础。二是要统筹推进城乡产业融合发展。贫困地区产业发展不充分，关键问题是城乡二元结构长期存在，导致农村产业发展局限于农业，二三产业发展滞后，城市资源不愿意向农村流动，不愿意去发展农业产业，不能形成资源要素的双向流动。由于农村产业发展不充分，也导致农村就业的不充分，有能力和有条件的劳动力都向城市、向产业发达的区域流动。统筹城乡产业融合发展，就是要让城乡一二三产业协调发展，让资源双向流动，让产业惠及更多农民和贫困群体。三是要深入推进农村产业革命。农村产业革命关键是产业选择，把农村发展和农民增收作为产业选择标准。农村产业革命必须立足资源优势，调整优化产业布局，优化利益联结，要把产业选择与创品牌、与贫困地区农户相结合，创新机制带贫困地区农户发展，促进农户收入稳定持续增长。四是实施乡村振兴与发展乡村旅游结合，乡村旅游是劳动密集型产业，发展乡村旅游能够带动宜居养老休闲产业的发展，推动乡村旅游全域化、特色化、精品化、高质量发展，把发展乡村旅游与乡村振兴相结合，让乡村变景区，农民变导游，村居变旅馆，让乡村成为有看的、有吃的、有玩的、有想的、有住的，让人们望得见青山绿水、记得住乡愁。带动乡村“游、购、娱、吃、住、行”服务业兴旺发展，带动贫困群体创业就业，增加贫困人口财产性收入和劳动收入，实现美好生活。

### 4.3. 发展贫困地区农村教育事业

完善乡村教育制度,构建扶贫扶志扶智机制。贫困群体自我发展能力提升,与教育直接相关。当前加快发展乡村幼儿义务教育和小学初中九年制义务教育,培育新一代农民,增强贫困群体内生发展动力和自我发展能力。贫困群体“人穷志短”仍然存在,构建扶贫与扶志扶智相结合机制,发展农民职业技能教育,是接续减贫的关键。一是要优化发展农村基础教育。发展乡村教育,提高农村居民素质是解决农村能力贫困重要保证,是智力扶贫、扶贫扶志和扶智的根本要求,是激发农村内生发展能力,实现农村可持续发展的举措,更是阻断贫困代际传递、实现可持续根治贫困的重要举措。根据相关统计资料 and 数据显示,农村居民收入水平与其文化知识和劳动技能水平有着直接关系,文化知识和劳动技能水平高的,收入水平高,贫困人口就少或者就没有贫困人口,文化知识和劳动技能水平低的,收入水平就低,贫困人口就多。没有文化就会越贫困,越贫困越不能读书,不能读书就越贫困,最终陷入“贫困-没文化-越贫困-越没文化”的恶性循环,形成贫困代际传递。当前,从贫困地区来看,优质教育资源都向城市城镇流动,尽管各级党委政府都高度重视农村教育,对农村教育进行大力度的财政投入,许多乡村中小学建设得非常漂亮,硬件设施比较完善,在农村看到最好的房子就是学校。但是,只有硬件是不能够提高教育质量的,优秀的教师队伍才是关键,教师这个软件就与城市城镇有很大差距。要制定激励政策措施,鼓励优秀教师参与到农村支教。比如在职称评定中把中、高级职称加入农村支教条件,并把在农村义务教育阶段支教年限(一般应该满3年)和教育质量评价作为必备条件,使农村孩子能够得到更好的教育。二是要发展农民职业技术教育。农民职业技术学校,能够有效开展对农村劳动者的素质能力教育和技能培训,提高农村劳动者的综合素质和就业能力,开展新型职业农民培训,最大限度地减少农村劳动者能力贫困。尤其要加大贫困地区贫困群体的就业技能培训,提高其综合素质和就业能力。才能使贫困群体有更多选择就业的机会,有能力就业增加收入,避免贫困的代际转移,能够从根源上可以有效预防了新的贫困人口产生或出现返贫。

### 4.4. 提高贫困地区农村公共服务水平

一是统筹公共服务协调发展。完善城乡公共服务体系,让城乡居民享有平等的公共服务和社会保障。尤其是在教育、医疗、社会保障方面对贫困地区和因病致贫贫困群体给予更多的支持和关心,保障其享有平等的社会权利的前提下,在政策上适当倾斜。社会保障方面,完善最低生活保障、特困人员供养等社会保障制度,逐步提高农村最低生活保障标准,实现农村最低生活保障制度与扶贫开发政策协调一致,落实好精准扶贫“五个一批”政策,对特殊贫困人口实行政府兜底政策,提高保障水平,解决其后顾之忧[6]。医疗保障方面,实施医疗健康救助和重特大疾病保障制度,提高参加新型农村合作医疗贫困人口医疗费用报销比例,防止因病返贫、因病致贫。二是统筹城乡就业政策相协调。就业是收入的保障,是接续减贫工作的重点,没有就业就没有收入。城乡发展的不平衡不充分主要是产业发展不充分,由此导致就业不充分。一方面要促进贫困地区农村劳动力外出就业,寻找更好的就业机会和岗位,通过就业增加收入。另一方面要在农村创造更多的就业机会和构建创业平台,通过政策制定鼓励农村外出务工人员回乡创业就业,参与乡村建设,推进乡村发展,实现收入增长。

## 5. 结语

接续减贫需要把帮助贫困群体提升收入能力,保障贫困群体各种权利和机会,落实国家兜底政策作为接续减贫的目标。接续减贫工作涉及到教育、医疗、社会保障、就业、产业发展、集体经济发展等多重路径。当下重点:一是把乡村产业发展放在首位,产业发展是接续减贫的基础;二是把发展壮大集体经济摆在乡村振兴发展重要的位置,集体经济壮大增强了,可以对本村的特殊贫困群体进行兜底,发展

壮大集体经济是接续减贫的保障；三是大力支持发展农村教育事业，是提高就业能力之根本，是阻断贫穷代际传递的关键举措，是落实接续减贫的根本要求；四是统筹城乡社会保障，提高农村公共服务水平，加快城镇化，创造就业岗位，推进农业人口市民化，城乡融合发展是接续减贫的长久之策。

### 基金项目

2019 年度贵州省党校(行政学院)系统立项课题：贵州省农村可持续根治贫困问题研究(课题编号：19DXKTYB127)部分内容。

### 参考文献

- [1] 董志强. 贫困的根源[J]. 改革与理论, 2000(11): 43-45.
- [2] 叶伟春. 中国城市品牌的历史变迁与未来[J]. 中国名牌, 2014(2): 38-39.
- [3] 彭晓伟. 改革开放以来我国城乡关系的体制改革与创新[J]. 西南石油大学学报(社会科学版), 2013, 15(3): 30-35.
- [4] 韩春. 中国农村贫困代际传递问题根源探究[J]. 经济研究导刊, 2010(16): 52-54.
- [5] 张兰. 阔步奋进再升级——2019 年我市经济社会发展综述[N]. 六盘水日报, 2020-01-01(2).
- [6] 贵州省第十二届人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过贵州省大扶贫条例[N]. 六盘水日报 2016-10-31(05).