

构建少数民族贫困县脱贫长效机制的 对策初探

屈楷峥

首都师范大学政法学院, 北京

收稿日期: 2021年12月20日; 录用日期: 2022年2月8日; 发布日期: 2022年2月15日

摘 要

在对Y省X县脱贫攻坚情况充分调研的基础上, 分析现有扶贫措施的不足和原因, 结合X县的实际情况, 提出脱贫长效机制。主要包括: 加大对少数民族地区扶贫资源的挖掘力度; 发展少数民族人才, 提高扶贫“软实力”; 构建科学脱贫机制等, 为少数民族地区脱贫和稳定增收提供了理论支撑。

关键词

少数民族, 精准扶贫, 长效机制, 乡村振兴

On the Countermeasures of Building a Long-Term Mechanism for Poverty Alleviation in Minority Poor Counties

Kaizheng Qu

School of Political Science and Law, Capital Normal University, Beijing

Received: Dec. 20th, 2021; accepted: Feb. 8th, 2022; published: Feb. 15th, 2022

Abstract

Based on the full investigation of poverty alleviation in X county of Y province, this paper analyzes the shortcomings of existing poverty alleviation measures, and puts forward a long-term mechanism for poverty alleviation in combination with the reality of X county. It mainly includes: strengthening the excavation of poverty alleviation resources in ethnic minority areas; developing minority talents and improving the “soft power” of poverty alleviation; building a scientific poverty

alleviation mechanism, etc., which have provided theoretical support for poverty alleviation and stable income increase in ethnic minority areas.

Keywords

Ethnic Minority, Targeted Poverty Alleviation, Long Term Mechanism, Rural Vitalization

Copyright © 2022 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

X 县是全国 592 个国家级扶贫开发重点县、乌蒙山区 38 个连片开发县之一、全省 59 个革命老区县之一。全县少数民族人口占比 23.51%。全县国土面积 3588 平方公里,山区、高寒山区占总面积的 87.5%,共辖 9 镇 4 乡 3 街道、174 个村(居)委会、1576 个自然村[1]。

人口结构方面,各贫困村的性别比例分布不均,男性数量较少,村落女性较多;年龄方面,未成年及 45 岁以上人数较多,青壮年占比较少,老龄化问题较为突出;贫困户文化程度较低,多以初中文化为主;留守与外出方面,青壮年进城务工较多,而老人与妇女多留守家中务农,贫困村民老龄化水平高、留守妇女所占比例逐年上升。经济产业方面,X 县形成了以代际分工为基础的“半工半耕”结构,一、二、三产业比重为 26.3:29.3:44.4,属于农业大县、工业弱县。

X 县贫困面广、贫困人口多、贫困程度深。第一,贫困村落多且分布稀疏,贫困村落较为分散,导致 X 县贫困面积较为广阔,不利于集中的扶贫工作开展。第二,贫困人口众多,全县贫困户 71,989 户,超过 18 万人次,虽然随着国家扶贫政策推进,贫困人口总数正在稳步下降,但由于贫困人口基数庞大,整体脱贫仍然较为艰巨,并且扶贫工作面临易脱贫易返贫等困境。第三,贫困程度深,该县目前人均收入 2500 元,年收入远低于国家平均收入水平,此外该县超过 75%贫困人口文化水平为初中及初中以下,不具备自身发展的能力基础。

2. X 县扶贫举措不足的原因分析

2.1. 自然地理环境较差

X 县发展环境极为特殊,当地地理环境限制了发展,制约了扶贫举措的成效。全县有 87.5%是高寒山区,地广人稀,居住分散,交通不便,很大程度上限制了经济的发展。少数民族大多居住于既远离市场又缺乏动力的山区,导致一些优秀的少数民族技艺难以推广传播,影响了当地苗族的蜡染、刺绣,及彝族的制银工艺等民族工艺的发展,少数民族脱贫优势难以发挥。

2.2. 扶贫政策缺乏科学性和系统性

1) 扶贫政策的科学性不足

首先,缺乏因地制宜的设计原则,现有的扶贫政策较为笼统、宏观,偏重基础设施建设,没有充分考虑少数民族、地理位置、特殊气候等多方因素。其次,在扶贫工作中多为执行上级要求的各项扶贫任务,致使扶贫政策落实于表面,影响了整体的扶贫效果。最后,农村基层扶贫过程中的“自治”现象尚

未形成,缺乏从“层级式”向“参与式”的转变,整体的扶贫治理体系缺乏主观能动性,政策落实中存在形式主义。

2) 职业能力扶贫政策的系统性不足

X 县对于贫困人口的劳动技能培训仍处于粗放阶段,培训针对性不强、持续时间短,培训成效一般,导致贫困人口在劳动力市场中竞争力弱,贫困人口易失业、易返贫。

2.3. 脱贫意识和贫困文化的制约

1) 少数民族贫困文化的制约

首先,少数民族贫困居民对自身文化盲目自信,不易接受外来先进文化和技术经验,很大一部分少数民族贫困居民都认为传统文化和原有生活方式是最好的,能够满足基本的生活需求,逐渐形成了封闭、保守的思维方式,形成“自闭”的局势。人们不愿意主动与外界接触,也没有机会学习先进的技术和理念,多数依靠政府补助维持生活。其次,贫困民族地区代际相传的“小农经济”思维,限制了居民的文化水平发展。村民们主张以农业维持生计,鼓励子女早日下地务农,分担家庭负担,在这种思维的影响下,普遍居民文化水平不高。拥有劳动的青壮年早早辍学回家务农,或是成年后外出务工,虽然看上去较早拥有赚钱的能力,但劳动力廉价,形成恶性循环,无法融入上层社会。

2) 薄弱的脱贫意识制约脱贫成效

贫困群体普遍存在“等、靠、要”的消极思想,主动脱贫的意识不足。对于政府提供外出打工的机会,也有一些村民表示不愿离家外出务工,更倾向于依靠救助金勉强保证生活基本需求。这种淡薄的自我发展意识限制了扶贫对象的自我发展,使扶贫工作“治标不治本”,不能够从根源上解决贫困落后的问题[2]。

2.4. 扶贫干部能力素质的限制

1) 扶贫干部的“自治”责任不强

在扶贫干部在开展扶贫工作过程中,没有意识并引导村民产生“自治”的责任,村委会成为各项制度的执行机构,甚至敷衍了事,没有发挥出主观能动性,带动各村贫困人口依据自身特点开展扶贫项目。

2) 扶贫干部缺乏秉持公平公正的原则

在家访一个彝族贫困家庭时,家人谈到:“政府下发的生活补助,被村委会领导私自瓜分给了熟人,村里谁和村领导关系好,便可得到生活补助金”。个别扶贫干部甚至并不了解贫困户的真实生活情况,将扶贫资源作为优亲厚友工具,拉大了普通村民与贫困村民的贫富差距,加大了贫困家庭的经济压力,导致真正的贫困人员情况并没有得到任何改善。

3) 扶贫干部的治理能力有待提高

少数民族贫困地区发展落后、条件艰苦,能够驻村扶贫的干部少之又少,基本依靠本地的乡村干部开展工作,其思维活跃程度、工作经验与能力存在较大差距。在扶贫工作中以形式主义来应付差事、工作过程中没有注入心思与感情,处理事务的方式过于生硬,思想观念落后,整体素质有待提升。

3. 构建少数民族贫困县脱贫长效机制的对策

3.1. 加大对民族地区扶贫资源的挖掘力度

对于少数民族贫困地区而言,应充分挖掘少数民族的特色资源和本土文化,结合区域自身特点加强自我发展,提高其社会参与程度,实现带动经济、发展教育的成效,消除因参与不足而形成的边缘地位。

3.1.1. 发展少数民族特色发展资源

1) 因地制宜发展经济

依托少数民族贫困地区畜牧业发展的传统优势，引导居民大力发展肉牛养殖、延长产业链。比如依托穆斯林群众人口较多的优势，将清真企业引进和建设列入全县重点项目引进建设范围，打造清真知名食品品牌，以品牌带动产业发展。

2) 以优势视角挖掘少数民族特色资源

开发少数民族原生态旅游；建设彝族、回族等少数民族特色工艺作坊，发展少数民族传统工艺，如制作相应的文创产业带动经济发展；开发当地红色旅游资源，带动当地经济发展，如建立纪念碑、纪念馆等。挖掘少数民族资源，既要依托地区特色，获得竞争优势，也要提升内涵品质，获得持久的生命力；既要积极探索、主动突破，也要争取政府扶持，同时提高贫困人口的参与度[3]。

3.1.2. 加强少数民族文化培育

1) 开设民族特色课程

依托民族文化资源，适时开发民族文化课程。学校依据本地民族文化特色，广泛开展并推行民族传统文化教育，培养学生传承民族优秀文化的主动意识和文化自信，促进民族文化的传承与弘扬[4]。

2) 培养民族文化教师

积极培养一批专业的少数民族文化传承教师，助力文化发展。一是根据少数民族地区的发展需求，协调鼓励非物质文化遗产传承人、优秀民间艺人等参与教学，聘请他们担任学校的专职或兼职教师等；二是设立民族文化传承教师岗，鼓励民间大师或艺人等带项目或经费进学校，为学生提供学习与实践的机会。

3) 培育双语教师

加强双语教师的培育力度，打破沟通交流障碍。一是出台引进同时精通少数民族语言和汉语教师的相关政策，对此类教师进行适当的政策倾斜；二是培育当地双语教师，如定期开设教师语言培训班，保障学校教师掌握与少数民族学生沟通的基本能力。

3.2. 发展少数民族人才，提高脱贫“软实力”

针对少数民族贫困地区的精准扶贫，应重点从“人”入手，通过能力培养和人才队伍建设，培养一批少数民族的优秀人才，实现长效、持久的脱贫效果。

3.2.1. 培育吸纳少数民族职业人才

1) 加强少数民族人口的职业能力培养

一是科学设定培养的专业。坚持走民族特色、区域特色的职业教育，结合少数民族特色产业和民族文化产业对各类人才的需求，依据当地区资源状况及当地自身条件，根据市场变化灵活科学地设置培训的专业，促进职业能力的规范化培养。二是科学制定职业课程的培养结构。秉持“文化课 + 技术课”共同发展的原则，一方面开展文化基础课，提高整体文化水平，为继续教育和专业技术教育奠定必要的文化基础和知识储备；另一方面保证技术课的专业性，充分体现专业特点，根据少数民族地区的经济发展和职业教育自身发展灵活调整课程结构。三是创新职业人才培养机制。一方面坚持以服务和就业为导向的办学理念，面向社会广泛招生，招生范围可包括有提升职业技能需求的社会人员和在校学生。另一方面，与当地的行业企业支柱密切配合，加大合作力度，为即将入职的学员提供更多的实战机会，在实践中积累工作经验，将技能教授与具体实践相结合，更好地适应社会发展。

2) 完善少数民族人才流动机制

一是宏观引导促进人才流动。通过宏观调控的方式，引导和鼓励少数民族人才回到少数民族地区工

作、扎根。二是制定出台相关政策及法律法规,鼓励人才引进与流动,切实保障优质人才的合法权益,根据地区实际情况制定实行有关人才流动的补偿和鼓励政策。三是加大对少数民族贫困地区的财政投入和支持。通过财政支持的“有形手”,提高少数民族人才的待遇,吸引和留住更多的人才,打破少数民族人才流动中的障碍。四是加强人才反哺的思想引导。依托对于少数民族人才的教育,以思想舆论引导的“无形手”鼓励少数民族优质人才回乡反哺,助力人才回流。

3.2.2. 加强少数民族教师队伍建设

注重少数民族教师能力的提升,提高教师队伍的整体素质,助力教育发展。首先,加强任职教师的能力培养[5]。一是学校聘用经验丰富的一线教师进行指导,通过分享工作经验提升教师的教学育人能力,为建立高素质、高技能的专业教师队伍奠定基础。二是建立教师学习与实践制度,开展少数民族文化和教师素质与职业能力培训,定期选派教师通过系统学习增强专业能力。其次,为提升教师队伍整体素质创造有利的政策环境。一是对学校的“双语”“双师”型教师在评定职称时给予倾斜,将评职所需要的入门条件标准适当予以放宽。二是鼓励教师提升学历,如在职教师提升学历、学位并在规定时间内取得学历学位的,政府给予一定的资金支持和奖励。三是出台吸引优秀教师的政策,有计划地引进优秀教师。可通过提供资金和物质支持的方式,鼓励教师到落后的少数民族贫困地区支教或任职,以提高教师队伍整体素质。

3.2.3. 提升扶贫干部的整体素质

提升扶贫干部整体素质,是脱贫工作做实做透的基本保障。

1) 提高原有干部的扶贫治理能力

培养德才兼备的扶贫干部。一是开展岗位学习和扶贫技能培训。如通过扶贫干部轮训班等形式,提升原有的农村基层扶贫干部的业务和文化水平、工作能力等,以顺应新时代社会发展需要。二是加强扶贫干部的作风建设。通过定期开展党课等形式,提升扶贫干部的政治素养,加强思想行为约束,在工作中做到公正、公开,信息准确、透明,依法规范治理。三是充分调动扶贫干部的工作主动性和主观能动性,带头营造科学的治理氛围。扶贫干部应主动领导扶贫队伍改变传统的治理方法方式,将本土元素与先进理念相结合,多元化举措纳入到扶贫治理工作之中,突破扶贫治理困境。

2) 加大扶贫干部引进力度

加强交流合作,促进学习提升。一是合理调配汉族和少数民族扶贫干部的比例,消除工作中的语言不通的障碍。二是引进高学历、有能力的大学毕业生,或者从企事业单位和各机关选派能力较强的优秀干部到基层担任扶贫工作的重要岗位,通过其先进的治理理念,带动相对落后的少数民族贫困地区干部科学治理,真正地做到紧跟时代步伐。

3.2.4. 强化贫困人口的脱贫意识和能力建设

脱贫主体的意识高低直接影响扶贫工作的进展和成效,提高自我发展能力和培养脱贫责任意识,是精准扶贫工作推进过程中的重要因素。

1) 打破脱贫主体原有传统思想的壁垒

一是对贫困群众进行思想引领,灌输社会发展的先进理念,改变少数民族贫困人口的落后观念,使贫困群众发自内心得希望能够通过自己的努力创造美好生活,坚定自我发展脱贫的信念。二是引导少数民族贫困人口对外界先进文化的主动接受和学习意识,鼓励扶贫对象提供提升文化水平的能力素质,如政府为参与培训的贫困居民提供财政支持。

2) 营造脱贫主体主动的脱贫意识

加大对少数民族贫困群众的主体责任意识培养,扩大少数民族群众在脱贫过程中的“有效参与”,

培养少数民族贫困群体自身的“造血”功能，实现“标治又标本”的精准扶贫。例如鼓励贫困群众内部形成联动机制，自发得通过多种途径收集、梳理市场信息，发挥自身少数民族的特色优势，找到自己所擅长的发展领域，让少数民族的优势更有价值地融入脱贫工作，探索出具有少数民族特色的发展模式，从而确保贫困群众能够实现长远、持久的稳步提升。

3.3. 构建科学脱贫机制

充分考虑当地的自身发展情况和特点特色，因地制宜采取扶贫举措，构建科学、系统的扶贫机制，多方参与脱贫工作，从而激发出具有针对性和实际性的扶贫政策。

3.3.1. 多方参与扶贫治理

一是鼓励少数民族村落与村落之间、村落与社会各组织单位之间联合开展扶贫工作，让更多的主体参与进扶贫机制的运行之中。二是让不同的主体根据擅长的角度开展工作，共同担负起相应的治理责任，各司其职、责权明确，形成科学治理、制衡有力的扶贫模式，共同解决矛盾、化解冲突、达成共识，实现共同发展。三是把某一些权力下放给有资质、有实力的组织和个人，形成理性协商的工作氛围。在扶贫工作中秉持各主体平等参与的工作原则，从而激发少数民族贫困群众自发参与到扶贫工作中来，实现最优组合的治理。

3.3.2. 实施深层嵌入的扶贫机制

科学制定扶贫举措，一是政府层面针对少数民族地区的具体致贫原因深度剖析，研究制定出适用于当地情况的脱贫工作方案。二是鼓励村民积极参与到扶贫工作的开展之中，为扶贫方案的制定献言献策，不断弥补浅层嵌入的扶贫治理中不能充分考虑基层情况的缺陷。

3.3.3. 完善扶贫监督机制

建立有效的扶贫工作监督机制，并根据出现的问题不断进行完善。如将扶贫工作的进展定期向群众公开、确立扶贫项目采取公告公示的公开制度，严格管理扶贫资金，确保扶贫救助金去向透明化，落实专款专用，规范贫困地的扶贫形式，实现精准扶贫效率最大化。

参考文献

- [1] 何俊, 张德海. 云南少数民族地区精准扶贫大数据智能分析模型[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2018, 27(3): 249-254.
- [2] 陆兰. 当前云南少数民族地区贫困人口的思想问题及教育引导研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中师范大学, 2017.
- [3] 黄兴源. 扶贫开发视角下少数民族贫困地区传统文化的研究——以盐边彝族和汶川羌族为例[J]. 人力资源管理, 2018(4): 221.
- [4] 胡吉. 当前我国农村的贫困与文化扶贫问题研究[D]: [硕士学位论文]. 桂林: 广西师范大学, 2001.
- [5] 曲别金曲. 改革开放以来中国少数民族地区扶贫问题研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 西南财经大学, 2013.