

# 新农村建设中创新扶贫开发模式研究

## ——以贵州省正安县“整县推进”扶贫开发模式为例

刘明胜<sup>1,2</sup>

(1. 贵州师范大学喀斯特研究院, 贵州贵阳 550001; 2. 国家喀斯特石漠化防治工程技术研究中心, 贵州贵阳 550001)

**摘要** 采用案例分析方法,以扶贫开发为出发点,以促进社会主义新农村建设为目的,以扶贫开发带动新农村建设为契机,以贵州省正安县“整县推进”扶贫开发模式为例,突出说明了“整县推进”扶贫开发在正安县新农村建设中所取得的成就以及遇到的问题,最后指出正安县新农村建设的发展方向。

**关键词** 扶贫;新农村建设;整县推进;正安县

**中图分类号** F320.3 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)06-0250-03

### Study on Innovating Mode of Poverty Alleviation and Development in the Construction of New Socialist Countryside—Taking “the Whole County Promoting” Poverty Alleviation and Development Model as an Example

LIU Ming-sheng<sup>1,2</sup> (1. School of Karst Science, Guizhou Normal University, Guiyang, Guizhou 550001; 2. State Key Engineering Technology Research Center for Karst Rocky Desertification Rehabilitation, Guiyang, Guizhou 550001)

**Abstract** The article uses the case analysis method, taking poverty alleviation and development as a starting point, promoting the construction of new socialist countryside as the purpose, taking poverty alleviation and development to drive new rural construction as an opportunity, taking “the whole county promoting” poverty alleviation and development pattern as an example, to highlight the achievements and problems in the entire county promoting poverty alleviation and development in the new rural construction of Zheng’an County. Finally, the development direction of new rural construction of Zheng’an County was pointed out.

**Key words** Poverty alleviation; New rural construction; The whole county promoting; Zheng’an County

2005年,中国共产党第十六届五中全会通过了《十一五规划纲要建议》,明确提出要按照“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,扎实推进社会主义新农村建设<sup>[1]</sup>。贵州省是我国西南地区少数几个比较贫穷落后的省份之一,而一直作为国家级贫困县的贵州省正安县,其经济发展力量弱小一直是新农村建设的短板。基于此,在全面建设小康社会的今天,如何探索一条符合当地实情的扶贫开发模式并在实践中得到不断丰富与应用至关重要。贵州的扶贫工作一直受到党和国家以及省委、省政府的高度支持。自2013年被确定为扶贫攻坚示范县以来,正安县委、县政府就同该县人民一起进行着“整县推进”的扶贫开发建设。所谓“整县推进”,就是以扶贫开发工作重点县为对象,以增加贫困群众收入为核心,以完善基础设施建设、发展公益事业、改善群众生产生活条件为重点,以促进经济社会文化全面发展为目标,整合资源、科学规划、集中投入、规范运作、分批实施、逐县验收的扶贫开发工作方式<sup>[2]</sup>。笔者探讨了正安县“整县推进”扶贫开发模式,以期进一步促进该县扶贫开发建设。

## 1 研究区概况

**1.1 自然环境** 正安县隶属于遵义市,位于贵州省东北部,截至2013年底,正安县面积为2 595 km<sup>2</sup>,下辖19个乡镇。贵州是我国最大的石漠化分布地区,而正安县正处于石漠化严重地区,土壤石质化严重,地质地貌复杂,农业发展缓慢,并且由于地处山地地区,限制了农业的机械化、规模化发展,局部环境污染严重,贫困面大。

**1.2 人文社会条件** 正安县交通、水利等基础设施建设落后,工业经济不强盛,二、三产业发展缓慢,农业产业化还没形成,居民收入水平低,1991年被列入省级贫困县,1994年被列为国家级贫困县。截至2012年6月底,正安县仍有11个贫困乡镇,304个贫困自然村寨,15.74万贫困人口;全县尚有26个村和136个村民组未通公路,298个自然村31.83万人未解决安全饮水问题;农民年人均纯收入在2 300元以下的贫困人口有24.20万人,占总人口的38%,因病返贫、因学返贫现象时有发生,因灾返贫现象尤为突出,多数贫困乡村位于高寒、深山区,地理条件差,开发难度大<sup>[3]</sup>。由于贫困面大,贫困程度深,因此必须创新扶贫开发机制,实施精准扶贫,以“整县推进”扶贫模式为依托来促进贫困乡村的可持续发展是建设富裕正安县的迫切需要,也是建设社会主义新农村的必然选择。

## 2 实施“整县推进”扶贫开发的必要性与可行性分析

### 2.1 必要性

**2.1.1 实施“整县推进”扶贫开发是统筹区域经济发展,落实西部大开发政策的需要。**由于贵州省地处我国内陆的西南地区,交通不便,资源开发较困难,造成该地区长期积贫积弱,而典型的喀斯特地貌又使贵州省的贫困雪上加霜。2012年,贵州省生产总值(GDP)为6 802.20亿元,全省人均GDP仅为19 524元,远低于全国平均水平38 354元<sup>[4]</sup>,全省城镇居民人均可支配收入为18 701元,远低于全国平均水平24 565元。在贵州省实施“整县推进”扶贫开发,有利于统筹区域经济发展,切实贯彻落实西部大开发战略,也有利于小康社会的全面建成。

**2.1.2 实施“整县推进”扶贫开发是正安县减贫摘帽、促进新农村建设的需要。**正安县自从1994年被列入国家级贫困县以来,一直都在寻找减贫脱贫的办法。近年来,正安县相

**基金项目** 世界银行贷款贵州农村发展项目(P133261)。  
**作者简介** 刘明胜(1987—),男,安徽芜湖人,硕士研究生,研究方向:喀斯特生态建设与区域经济。  
**收稿日期** 2016-12-26

继推广了以良种良法为主的粮油生产,以烤烟、野木瓜、茶叶为主的产业化建设,以纺织、酿酒、水电、矿产、农副产品加工为主的工业经济建设,以交通、水利、城建、通信、电力、生态能源为主的基础设施建设等,开创了全县扶贫开发的大好局面,农民年人均纯收入从 2000 年的 1 274 元增加到 2011 年的 3 701 元,贫困人口大幅度减少<sup>[5]</sup>。虽然取得了不少成就,但是正安县贫困现象依然严重,该县的人均 GDP 和人均收入在贵州省仍处于比较低的水平<sup>[4,6]</sup>(表 1、2)。因此,推行“整县推进”扶贫计划,是目前正安县全面脱贫致富的迫切要求,也是全面建设社会主义新农村的迫切要求。

表 1 2011—2014 年正安县人均 GDP 在贵州省的比重

Table 1 The proportion of GDP per capita of Zheng'an County in Guizhou Province in 2011—2014

年份 Year	正安县人均 GDP The GDP per capita of Zheng'an County//元	贵州省人均 GDP The GDP per capita of Guizhou Province//元	正安县人均 GDP 占全省比重 The proportion of GDP per capita of Zheng'an County in the province//%
2011	7 552	16 437	45.90
2012	9 346	19 524	47.90
2013	11 361	22 922	49.60
2014	14 084	26 393	53.40

表 2 2011—2014 年正安县人均收入在贵州省的比重

Table 2 The proportion of per capita income of Zheng'an County in Guizhou Province in 2011—2014

年份 Year	正安县人均收入 The per capita income of Zheng'an County//元	贵州省 人均收入 The per capita income of Province 元	正安县人均 收入占全省比重 The proportion of per capita income of Zheng'an County in the province//%
2011	12 574	16 490	76.20
2012	14 932	18 701	79.80
2013	18 594	20 667	89.90
2014	20 065	22 548	89.00

## 2.2 可行性

**2.2.1 有利的外部环境是扶贫计划得以顺利开展的保障。**2012 年,国务院颁布了《关于进一步促进贵州经济又好又快发展的意见》,简称“国发二号文件”,这是一个针对贵州贫困地区扶贫开发的纲要性文件,它为贵州贫困地区的合理规划与发展指明了方向。2014 年 11 月,世行贷款贵州农村发展项目启动,为贵州贷款了 1 亿美元的资金,这些资金全部用于贵州贫困县的扶贫开发。

贵州省委、省政府也非常重视农村的扶贫工作,始终把农村扶贫作为工作中的重中之重,从“十一五”扶贫开发规划到“十二五”扶贫开发规划,再到目前成功实施了“33668”扶贫攻坚行动计划,贵州省委、省政府力使每一个贫困县、贫困村、贫困村“减贫摘帽”。2013 年正安县被确定为扶贫攻坚“整县推进”示范县,并获得 8 000 万元的扶贫专项资金,用于发展 2~3 个主导产业。

这些政策都为正安县的扶贫开发以及促进该地区经济发展提供了有利契机与保障。

**2.2.2 正安县自身扶贫条件成熟。**自“十二五”扶贫开发规划实施以来,正安县积累了大量的扶贫经验、技术措施和方式方法。“整县推进”扶贫开发模式作为新阶段扶贫开发的有效形式,在改善县容村貌、培育特色产业方面发挥着巨大的功效,这种扶贫开发模式易于被群众认可与接受。

## 3 正安县“整县推进”新农村建设的实践

自 2013 年正安县被确定为扶贫攻坚“整县推进”示范县以来,正安县委、县政府紧紧结合当地实际,围绕“瞄准、统筹、激励”三大机制和“产业富民、设施改善、民生保障、社会帮扶”四大工程,在奋力攻坚“水电路讯房、收学医培保”十大任务和突出“人均一亩茶、户均两亩果、百万优质家禽助增收”的基础上,找准着力点,打造出精准扶贫的“正安模式”<sup>[7]</sup>,有利地推动了当地的新农村建设与发展,具体体现在以下方面。

**3.1 县、镇、村三级基础设施工程不断完善与发展** 基础设施的完善与发展是社会主义新农村建设的重要组成部分,具体体现为城镇与农村的住房、道路、电网、通讯、饮水等基础设施工程是否真正得到改善与发展。目前,正安县提出以“水利交通两大战役”为主阵地,全面展开“富在农家,学在农家,乐在农家,美在农家”的“四在农家”乡村精神文明创建活动,以引导农民增收致富为前提,改善了农民的人居环境和生产生活条件,改变了农民的精神面貌;以“四集中”,即“集中时间、集中资源、集中力量、集中攻坚”为主要方式来解决乡村基础实施落后的问题。2011—2013 年,正安县累计投入 10.60 亿元解决 22.1 万人的饮水安全问题,农村饮水安全达标率为 77%,累计投入 4.75 亿元实现农村电网全覆盖,累计投入 1.55 亿元全面建成覆盖城乡的通讯网络,累计投入 18.00 亿元改造农村危房 1.36 万户、扶贫生态移民搬迁 1 956 户,累计投入 8.90 亿元,改造省道、县道 72.5 km,实施通村油路 293 km、烟区公路 657 km 等,实现了村村通公路、75% 以上的村通油路<sup>[8]</sup>。这对于加快沿线村民脱贫致富的步伐和促进当地经济发展发挥了极其重要的作用,打牢了正安县新农村建设后发赶超的基础。

**3.2 农民人均收入普遍提高** “整县推进”扶贫攻坚计划实行以来,正安县委、县政府根据当地实际发展生产,极大地提高了农民的收入水平。在农村,按照“人均一亩茶,户均两亩果,百万优质家禽助增收”的目标,着力推进产业结构调整,并根据当地的实际条件积极成立农村专业合作社来促进经济发展。目前,在世行贷款贵州农村发展项目的资助下以及在当地政府的大力支持下成立了正安县复兴茶叶农民专业合作社,把当地的资源优势转化为经济优势,使该县打开市场,实现脱贫。仅“整县推进”扶贫计划实施的第 1 年,该县成功实现脱贫人口 2.6 万人,同时,农民年人均纯收入也普遍提高,达 5 000 多元,生活水平得到明显改善(图 1)。

**3.3 城乡的生产生活条件以及村容村貌、生态环境都得到改善** “整县推进”新农村建设的系列规划推行以来,正安县提

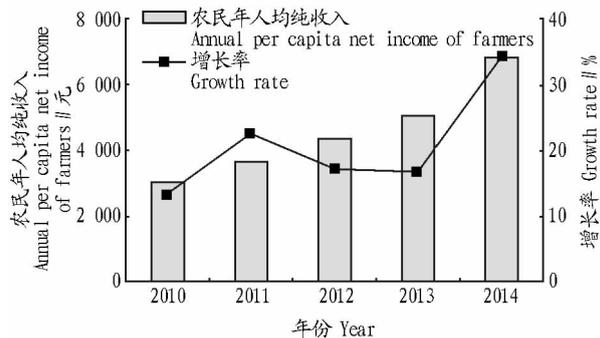


图1 2010—2014年正安县农民年人均纯收入

Fig 1 Annual per capita net income of farmers of Zheng'an County in 2010-2014

出把水利建设作为工作的重中之重,以建设社会主义美丽乡村为主要目的,全面解决新农村建设中所面临的用水、用电、道路建设及住房问题。于2014年底成功解决了所有建制村的安全用水问题,实现了100%的行政村通油路,成功改造农村危房3000户。基层党代表积极配合村干部对村容村貌进行规范整修,对村民违规搭建、破坏生态环境的行为进行教育与劝导,并自愿组建起护村、护寨的工作队,对村容村貌进行维护,这些做法都对美化环境、促进新农村发展具有重要的作用。

**3.4 城乡居民的文化素质与实用技能提高,致富能力增强** 目前正安县正在积极开展“造血式”扶贫计划,通过不断提高城乡居民的文化素质与职业技能来增强居民的自我发展能力。首先,以国家大力倡导的“雨露计划”为载体,积极提高居民的文化素质、实用技能;以“阳光工程”为依托,促进农村劳动力向非农产业转移,实现稳定就业和增加农民收入的目的;以“就业培训”为依托,大力开展就业技能等级培训;以职业学校为阵地,大力开展校企联合的订单培训<sup>[7]</sup>。通过培训,城乡居民的文化素质与实用技能得到普遍提高,致富能力增强。

#### 4 正安县“整县推进”新农村建设中存在的问题

**4.1 各种基础设施工程的建设标准低** “整县推进”扶贫计划实施以来,正安县城镇与农村的住房、道路、电网、通讯、饮水等基础设施得到不断完善与发展,但是各种基础设施工程的建设标准偏低,且后期管护跟不上,有的工程建设偷工减料,建后重损的情况普遍存在。如一些贫困村的四级公路建设并没有达到交通部门规定的四级公路技术标准,质量较差;有的自然村只通机耕路,农民出行仍较困难;还有部分城乡住房设计不合理,住房质量低下等问题依然存在,给居民带来安全隐患。另外,关系到居民身体健康的饮水安全问题还没有得到彻底解决,具体原因主要是当地贫困程度深,贫困面大,且返贫现象严重,对当地实现脱贫致富非常不利,所以短期内要通过大量资金来改变当地基础设施落后的情况就显得力量不足了,并且很多地区处在喀斯特地貌典型发育区,开发困难,基础设施工程修建也困难重重。

**4.2 资金使用管理较分散且不够规范,没有形成合力** 正安县“整县推进”新农村建设资金来源渠道多,有的来源于国

家级扶贫项目,如世行贷款贵州农村发展项目,有的来源于省级扶贫项目,还有一部分来源于当地的政府扶贫资金,各种扶贫资金在使用方向、程序、原则和管理办法上都有自己的规定,在实际运用中很难达成一致意见,资金使用较分散,致使扶贫项目只能以小规模的投资项目为主,影响重点项目和大项目的实施。而且在扶贫资金投放后,由于缺乏对扶贫资金事后监督等措施,导致地方政府挤占、挪用扶贫资金的现象时有发生,扶贫资金难以发挥整体最大效用,影响新农村建设的进程。

**4.3 贫困人口参与新农村建设的积极性不高** 一方面由于贫困人口文化素质较低,加上宣传不到位,部分居民对“整县推进”新农村建设的政策还不够了解,发展意识较弱,参与新农村建设的能力较低,另一方面是长期以来形成的一种“等、靠、要”的思想,使贫困人口对政府形成强烈的依赖,认为政府救助是天经地义的事<sup>[9]</sup>,这样导致发展主观能动性不强,自我发展能力较弱。

#### 5 “整县推进”新农村建设后续发展的路径思考

贫困县要实现“整县推进”新农村建设的目标,必须以科学发展观为指导,以当地的实际情况为依托,按照新农村建设的目标搞好基础设施建设、生态环境建设,不断增强居民的致富能力,提高居民的收入水平、充分调动人们参与新农村建设的积极性,具体来说,正安县日后主要做好以下工作。

**5.1 积极实施群众参与式“整县推进”新农村建设** 在“整县推进”新农村建设中,一个很重要且很关键的力量不容忽视,那就是群众,群众具有巨大的生产能力与自我发展能力。调动群众参与新农村建设的积极性,有利于提高农民自身发展致富的能力,也有利于促进社会主义新农村不断向前发展。必须要发挥扶贫对象自身的主体地位,改变以往一贯推行的“输血式”扶贫为“造血式”扶贫,切实提高正安县群众自身发展能力,变漫灌为滴灌,实行精准扶贫,不断调动扶贫主体的发展积极性<sup>[10]</sup>。

**5.2 按照新农村建设的标准,进一步完善基础设施建设** 在基础设施建设上,进一步建立健全偷工减料惩罚机制,对偷工减料的单位和个人给予重罚,坚决抵制地方走形式、拉业绩、搞形象工程现象的不断出现,在基础实施建设上,严格按照上级政府下达的标准并结合当地的实际情况制定切实有效的建设计划。此外,针对正安县特殊的喀斯特地貌与当地的贫困状况,进一步加大对基础设施的投入,这主要包括两个方面,一方面是加大对基础设施建设的资金投入,另一方面加大技术投入,由于当地是喀斯特地貌,开发困难,基础设施建设困难重重,必须加强对当地地质地貌的勘探、调查,主要是通过加大与高校、科研院所的技术合作,运用技术手段为当地的基础设施建设开辟道路。

**5.3 继续加大教育培训力度,提高群众的文化素质和劳动技能** 科学文化素质和劳动技能的提高对城乡居民脱贫致富和促进新农村起着至关重要的作用。必须通过各种方式进一步加大对群众的教育培训力度,如开展各种职业技

(下转第255页)

或异步的多向交互,通过多回合的交流反馈鼓励学生不断反思,从中激发出创作的灵感;通过设置课前教学视频学习,学习过程的反馈、交流,课后的疑难解答,有效解决学生在学习上确实存在的问题,达到预期的教学效果,提高学生的学习成绩。

### 3 总结

由图 2 可以观察到交互性教学水平对教学成果的影响效力值为 0.88,只要提高交互性教学水平 1 个点,教学成果指数会上升 0.88,这个结果相当理想,达到了预期效果,说明在交互性教学模式下,林业智能机械课程的研究生教学是行之有效的。通过学生学习成绩、心理效应、创新能力确实反映出交互性教学模式适合林业智能机械课程的教学效果,但是也从中发现了一些不足有待解决:首先,现在交互性教学的教学环境及条件还不理想,教学资源不够丰富、硬件设施不够完善、网络平台可用性不够,这些都阻碍交互性教学的实施。其次,交互性教学实施起来复杂、琐碎,增加了教学的工作量,教师不仅要编写教案,同时还要制作教学视频,制作任务书以及对学生的反馈信息及时做出解答。为了增强师生之间的互动,教师还要积极与学生交流以及组织学生进行交流。另外,在交互性教学实施过程中,很难保证各个程序在教学过程中衔接到位,且每个步骤不出纰漏。对于目前交互性教学存在的问题,仍没有很好的解决方案,但随着学者探究的逐渐深入,必将找到合适的解决方法。

(上接第 252 页)

能培训班对城乡居民进行职业技能的培训,切实增强他们实际工作的能力。

**5.4 加强对扶贫资金的监管,确保资金在阳光下运行** 为保障扶贫资金发挥最大效益,正安县委、县政府必须以“整县推进”为载体,以贫困户为主要扶持对象,以改善贫困户的生产生活条件以及促进农民增收为主要任务,以全面促进社会主义新农村建设为主要目的,不断优化扶贫资金的使用,确保资金能够跟着项目走。具体在资金使用上,要实行扶贫资金的公示公告制度,坚决抵制资金的挤占、挪用现象。另外,在资金管理上,要建立扶贫资金的专户管理制度,建立健全资金报账制度,确保扶贫资金专款专用;在资金监督上,必须加强对项目资金运行的动态管理,各级政府必须设置专业的财务人员管理扶贫资金,杜绝挤占、挪用等违法违纪行为的发生,保证扶贫资金的合理合法使用,确保资金用在扶贫开发上,用在新农村建设上<sup>[11]</sup>。

### 参考文献

- [1] 朱凯歌,张屹,周平红,等.基于电子双板的颠倒课堂模式探究:以“教育技术学研究方法”为例[J].现代远程教育研究,2014(2):62-67,92.
- [2] 沈嵘枫,林曙,张小珍,等.计算机辅助设计的慕课教学改革研究[J].安徽农业科学,2016,44(4):335-338.
- [3] 沈嵘枫,林曙,周成军,等.林业机械基础 MOOC 教学改革实践:以福建农林大学森林工程专业为实验对象[J].森林工程,2016,32(4):88-91.
- [4] 徐颖,涂艳.网络教学服务质量影响因素的研究与述评[J].远程教育杂志,2011,29(4):52-59.
- [5] 王铭玉.且教且学:懂得学生怎样学习[J].中国大学教学,2015(4):13-20.
- [6] 陈丽.远程教育中教学媒体的交互性研究[J].中国远程教育,2004(7):17-24,78-79.
- [7] 甘振韬,梅文,郭玉军.基于 AMOS 的网络学习忠诚度调查研究[J].中国医学教育技术,2012,26(5):483-487.
- [8] 刘焯.信息安全中技术接受模式的 AMOS 分析[J].乐山师范学院学报,2012,27(12):32-34.
- [9] 李彦明.“交互性教学”网络课程的建设及初步应用[J].山西农业大学学报(社会科学版),2008,7(4):446-448.
- [10] 李长萍.论交互性教学的内涵及特征[J].教育理论与实践,2007(2):45-47.
- [11] 吴志红.高职院校实施交互性英语教学模式的困境与对策[J].教育与职业,2010(26):95-97.
- [12] 刘珍芳.交互式教学研究评述[J].远程教育杂志,2009,17(6):49-51.
- [13] 卫嵘,陈平水.论研究性教学的内涵、特征及实践条件[J].现代教育科学,2015(5):39-42.
- [14] 王海庆,徐春玲.移动学习交互评价指标体系构建研究[J].软件导刊(教育技术),2014,13(2):51-54.
- [15] 肖成勇,单长征,石博强.基于 AMOS 软件的专用车辆课程教学分析[J].中国冶金教育,2014(5):18-21.

### 参考文献

- [1] 秦平.冲突与控制:乡村邻里纠纷的社会学分析[D].重庆:西南大学,2011.
- [2] 吕书奇.中国农村扶贫政策及成效研究[D].北京:中国农业科学院,2008.
- [3] 骆书友.正安县“六个狠抓”打造精准扶贫“正安模式”[N].光明日报,2014-03-10(3).
- [4] 正安县统计局.2012年国民经济和社会发展统计公报[R].2012-2014.
- [5] 潘树涛.正安脱贫再发力[N].贵州日报,2012-03-26(2).
- [6] 贵州省国民经济和社会发展统计公报[R].2010-2014.
- [7] 王忠.奋力探索精准扶贫“正安模式”[J].理论与当代,2014(2):34-35.
- [8] 正安县统计局.2012、2013、2014年国民经济和社会发展统计公报[R].2012-2014.
- [9] 杨军.“整村推进”扶贫模式的问题与对策研究[J].重庆工商大学学报,2006,16(6):15-20.
- [10] 牟秋菊,谌伟彦.创新扶贫开发模式 促进贫困地区经济快速发展:以贵州省印江县杉树乡“整乡推进”扶贫模式为例[J].江苏农业科学,2011,39(2):528-530.
- [11] 覃荣初.“整村推进”扶贫开发持续发展的路径思考:以广西河池市扶贫开发的实践为例[J].全国商情(经济理论研究),2009(14):10-11,16.