

乡村振兴背景下甘肃民族地区农村贫困治理长效机制

李宁

(中共定西市党校, 甘肃 定西 743000)

摘要: 全面推进乡村振兴,实现全体人民共同富裕,一个民族不能少,是新时代党的民族工作高质量发展的内在要求。在乡村振兴战略背景下,准确分析甘肃民族地区农村贫困治理与乡村振兴的内在逻辑关系,突出指明甘肃民族地区农村贫困治理现实性问题,科学构建贫困治理长效机制,助力甘肃民族地区农村贫困治理,为推进中国式现代化贡献力量。

关键词: 乡村振兴; 甘肃民族地区; 贫困治理; 长效机制

中图分类号: F323.8 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1807(2024)14-0062-05

习近平总书记指出,全面建成社会主义现代化强国,一个民族也不能少。^[1]甘肃全省民族地区49.69万贫困人口全部脱贫,1191个贫困村全部退出,19个贫困县全部脱贫摘帽^[2],脱贫攻坚取得全面胜利。但民族地区农村贫困治理仍是制约甘肃经济社会发展的重难点,农业基础相对薄弱、农村经济环境相对差、农村人口流失,各民族地区发展存在较大差异。甘肃民族地区要稳固脱贫基础,接续推进脱贫地区发展和群众生活改善,必须恪守社会主义的“共同富裕”原则,立足于当前民族地区农村贫困治理的现实性问题,探讨贫困治理长效机制,铸牢中华民族共同体意识,推动新时代党的民族工作高质量发展。

1 甘肃民族地区农村贫困治理与乡村振兴的内在逻辑关系

乡村振兴战略是党和国家顺应广大农民美好生活需要的重大决策部署,是新时代推动甘肃民族地区农村贫困治理的总抓手。推进新时代党的民族工作高质量发展,必须准确把握甘肃民族地区农村贫困治理与乡村振兴的内在逻辑关系。

1.1 乡村振兴是甘肃民族地区农村贫困治理的战略规划

乡村振兴战略立足于全国,实施范围广,目标层次高,甘肃民族地区农村贫困治理依托于乡村振兴的战略规划能够优化更多机遇、融合更多资源、

享有更多政策,稳固脱贫,实现民族地区高质量发展。

在区域划分方面,乡村振兴战略是针对我国发展不平衡不充分最突出的农业农村短板问题导向做出的战略安排,甘肃民族地区农村贫困治理主要针对多民族聚居的农村区域。甘肃现有甘南、临夏两个民族自治州,天祝、肃南、肃北、阿克塞、东乡、积石山、张家川7个民族自治县,32个民族乡,民族地区面积占全省总面积的43%,主要集中在高原、戈壁、山区等气候条件恶劣、生态环境脆弱的区域。实现甘肃民族地区贫困长效治理必须立足省情民情农情,全面推进乡村振兴。在时间安排方面,依据乡村振兴“三步走”战略,在2020年完成制度框架和政策体系构建,到2035年基本实现农业农村现代化,2050年全面实现农业强、农村美、农民富,乡村全面振兴。^[3]甘肃民族地区农村贫困治理是一个长期的过程,时间安排必须架构于乡村振兴“三步走”战略,以更好的双向推进农业农村现代化。在目标人群方面,乡村振兴实施关键一环在于农民,要充分尊重农民意愿,切实发挥农民的主体作用,调动其积极性、主动性、创造性。甘肃省第七次全国人口普查公报显示,全省常住人口中各少数民族人口为2656393人,占10.62%^[4],绝大部分居住在农村。必须更加注重维护少数民族农民根本利益,促进持续增收,提升获得感、幸福感、安全感。

收稿日期: 2024-03-21

作者简介: 李宁(1994—),女,甘肃定西人,硕士研究生,研究方向为中国近现代农村问题。

1.2 甘肃民族地区农村贫困治理是乡村振兴推进的本质要求

乡村振兴五个维度聚焦甘肃民族地区农村发展不平衡不充分问题,深入挖掘区域价值潜力,推进贫困治理创新,提升民生综合保障,是推进乡村振兴的本质要求。

产业兴旺是甘肃民族地区乡村振兴的重要支撑。必须因地制宜培育壮大甘肃民族地区农村优势产业,全方位提升农村的创新力和竞争力,推动民族产业高质量发展。生态宜居是甘肃民族地区乡村振兴的硬环境。必须贯彻可持续发展理念,针对甘肃民族地区农村生态宜居水平的不同发展趋势和差异性,多元多方多措打造生态宜居的新农村。乡风文明是甘肃民族地区乡村振兴的软实力。必须以社会主义核心价值观为引领,以人才振兴为支撑,优先发展民俗文化、传统文化,繁荣发展甘肃民族地区农村文化。治理有效是甘肃民族地区乡村振兴的制度保障。必须以党的领导为坚实保障,农村基层组织为核心,完善民族地区农村治理的体制机制,深入推进平安乡村建设。生活富裕是甘肃民族地区乡村振兴战略的根本目标。必须把实现共同富裕作为甘肃少数民族地区工作的出发点和落脚点,让乡村振兴更多更公平惠及各族人民,推动少数民族共同富裕取得实质性进展。

2 甘肃民族地区农村贫困治理现实性问题

2.1 再生性贫困问题

再生性贫困问题是基于原生性贫困而诱发的,由环境、区位、政策等风险共同耦合,是影响甘肃民族地区农村贫困治理的主要因素。

2.1.1 环境性再生贫困

环境性再生贫困的原生贫困是自然环境的恶劣脆弱,很难从根本消除,返贫风险较高。甘肃民族地区自然条件恶劣、生态环境脆弱、土地生产潜力低是其先天性制贫因素。“靠山吃山、靠水吃水”容易形成恶性闭环诱发环境性再生贫困。以两个自治州为主,甘南州海拔较高,属于高原高山气候,空气较为稀薄。南部为岷迭山区,东部为丘陵山地,西北部为草甸草原。临夏州大部分地区属于温带大陆性气候,西南部少数地区属于高原山地气候。以河谷川塬地区,黄土干旱山区为主,高寒阴湿。气候恶劣,地势地貌复杂严重影响甘肃民族地区农村脱贫成效。

2.1.2 区位性再生贫困

区位性再生贫困的原生贫苦是地理区位的不

便,高铁时代致使区位因素变弱,但其影响仍然是不可逆的。甘肃民族地区农村地理区位偏远,基础设施建设仍然不够完善,公路、铁路网密度偏低。少数民族主要分布在甘南州和临夏州,两地位于甘肃省西南部,地处青藏高原与黄土高原过渡地段,远离经济社会中心,人才、资金、市场等资源相对短缺,区位不利对甘肃民族地区农村经济社会发展形成强力约束。

2.1.3 政策性再生贫困

政策性再生贫困的原生贫困是政策的宏观性、时效性、针对性等局限导致的。国家政策相对倾向于经济发展前景广阔的地区,甘肃尤其是其民族地区农村政策“红利”相对较低。民族贫困治理缺乏精细调整,义务教育阶段适龄人口控辍保学问题、疾病救治政策宣传引导力度不够,易地扶贫搬迁、生态移民、水库移民、地质灾害避险搬迁不适重构等诱发政策性再生贫困,影响治理成效。

2.2 内生动力不足问题

脱贫解困内生动力机制主要包括贫困人口的内生动力和贫困地区的内生发展,^[5]是影响甘肃民族地区农村贫困治理的根本因素。

2.2.1 少数民族人民内生增长动力不足

少数民族人民脱贫后,自我积累和发展能力依旧相对欠缺,内生增长动力不足。主要表现在:第一,“贫困文化”思想未根除。配给制扶贫是民族地区主要扶贫方式之一,该方式容易使少数民族人民缺乏自主脱贫解困的积极性和创造性,在“断供”情况下基于多重因素易形成“再生性贫困-配给帮扶-主体能力不足-再生性贫困”的恶性循环。第二,脱贫劳动力就业不稳定。受经济下行压力加大影响,少数民族返乡留乡人数增多,外出就业难度加大,人口稳岗就业面临新的挑战。第三,职业教育水平相对低。民族地区职业教育的专业设置、课程体系、技能考核等缺乏与区域产业定位、产业结构、产业特色等的“契合度”,人才需求的“匹配度”低。

2.2.2 少数民族农村地区内生发展动力不足

甘肃民族农村地区由于贫困历史久、程度深、范围广,地区内生发展动力依旧存在不足。主要表现在:第一,民族地区资金积累能力弱。虽然财政、投资、金融各类资金向其倾斜力度加大,各州县财政收入规模不断扩大,但自给水平相对低,对上级财政依赖性强。第二,民族地区产业布局优化不佳。甘肃民族地区产业发展在规定的时间内,依据规定任务取得了量的成就,但区域特色农业产业集群

推进质量不高,趋于同质化。缺乏重点产业和支柱产业,基础并不牢固。第三,民族地区规划建设不足。基础设施、公共服务体系等还不健全,部分领域如公路建设、清洁能源建设、数字乡村建设等存在突出短板,与少数民族人民日益增长的美好生活需要存在差距。

2.3 贫困协同治理问题

中国贫困治理是以人民为中心为实现共同富裕的政府、市场、社会在制度、结构和资源等方面的协同行动^[6]。甘肃民族地区农村贫困治理缺乏构建政府、市场、社会之间的联动机制,制度、结构和资源的协同反馈调整存在滞后性。主要表现在:第一,政府控制市场、社会的基础结构权力体系不完善,集中决策机制不健全,不能有效汲取大量社会资源调节配置,缺乏激发市场、社会力量的自主性。第二,基层高效行政机构不完备,难以制定执行计划,自上而下推进政策,社会保障制度农村覆盖面窄,农村基本公共服务短板突出。第三,市场要素流动相对较弱,资源互换、优化率低。甘肃民族地区农村经济发展存在非均衡性,支柱产业已形成的联动效应缺乏增长阶段转换、生产合作,经济整体增长缓慢。劳动力市场资源互换弱,就业机会相对少。

3 甘肃民族地区农村贫困治理长效机制路径构建

3.1 构建贫困治理长效可持续发展机制

3.1.1 推进常态化制度化减贫机制

甘肃民族农村地区政府推进常态化制度化减贫机制助推乡村组织振兴。在人员配置方面,持续选派第一书记组建驻村工作队为基层组织注入新鲜血液,省级领导全覆盖联系帮扶39个乡村振兴重点帮扶县。在政策供应方面,现行扶持政策着眼后续政策谋划构建连贯动态衔接的政策机制。重视政策实施评估成效反馈,及时根据民族地区特征整改,实现动态政策供应。在“扶上马”的基础上对少数民族人民“送一程”,在完善政策保障兜底的基础上进一步提高保障水平,增强应对风险的抵抗力。甘肃碌曲县持续加强农牧村低收入人口动态监测和帮扶机制落实,2023年为新纳入的8户监测户落实入户产业发展补助每户1万元,对全县247户监测户落实入户产业发展补助每户5000元。^[7]在组织构建方面,党的全部工作要靠党的坚强组织体系去实现。^[8]要以党的领导为坚实保障,选优配强乡党委和村“两委”班子,推进少数民族村民自治组织、

村务监督组织、便民服务组织,健全现代乡村社会治理体系,为贫困治理的长期开展提供坚实保障。

3.1.2 践行绿色可持续发展理念

甘肃民族农村地区在“两山”理念指导下精准、科学、依法践行绿色发展理念助推乡村生态振兴。第一,加强乡村生态保护修复。对于自然生态系统破坏严重、生态功能缺失的甘肃民族乡村地区,将生态治理和民族地区特色产业有机结合,通过“生态修复+”模式实现发展。临夏、甘南两州位于黄河上游,是黄河、长江的水源涵养区和补给区,要注重综合治理、系统治理、源头治理,全面加强黄河流域生态环境保护。^[9]第二,实施农村人居环境整治工程。对于人居环境“脏乱差”的民族地区,学习运用“千万工程”工作方法和推进机制,探索“环境整治+”模式,打造宜居宜业和美乡村。第三,推动少数民族市州联动督察,因地制宜提升生态系统稳定性、可持续性,加强平台监测、信息化监管,协调并进。如地跨天祝藏族自治县、肃南裕固族自治县的祁连山国家级自然保护区问题整改及区域生态环境变化评估。

3.2 构建贫困治理内生动力增长机制

3.2.1 少数民族人民内生动力增长

甘肃民族农村地区以人的发展为核心,最大限度激发长效自主减贫潜能助推乡村人才振兴。第一,引导少数民族转变思想观念,激发主体意识。政府依据少数民族人民需求,注重“双语”教学,优化农村教育结构,加强职业技术培训,培育民族文化人才。临夏、甘南等7个乡村振兴重点帮扶县每县确定两所技工院校对口帮扶。第二,优化帮扶方式,转变投入方式。以少数民族农民为主角,对内持续建立联户经营,对外实行多种形式的土地流转,以土地等为资本参与各类市场主体利益分配,高效集中经营,推进农民增收的非农化、多元化。第三,扎实推进就业创业。地方政府根据民族特色出台相关政策,深化东西部劳务协作和省内劳务协作机制,努力将脱贫人口稳在企业、稳在岗位。利用民族高等院校的资源平台,呼吁少数民族年轻人就近就业,激励人才下乡。第四,重点关注易地搬迁的少数民族人民。做好顶层规划,创新政策落实,实施好“少数民族文化随迁”工程,培育市民意识,加速少数民族移民的再社会化。

3.2.2 民族地区农村区域内内生动力增长

甘肃民族地区农村要提升区域“造血机制”,激发区域内内生动力增长。第一,大力培育壮大特色农牧

业。促进耕地保护,加强生态保护修复,推进农牧业全产业链价值链转型升级,大力发展高效旱作农业、戈壁农业、寒旱农业等。打造甘南—临夏百万头高原特色牦牛产业带,培育壮大“牛羊猪鸡果菜菌药”八大特色农牧产业。^[10]第二,优化产业结构布局,营造良好的投资环境。升级“生态-产业-经济”三位一体的产业布局,完善商业服务、医疗卫生等建设,多方吸引企业扎根驻地。集中民族地区产业优势打造重点项目,加大资金、技术、人力扩张,产生带动效应。第三,结合甘肃民族农村地区生态自然环境,集中力量升级旅游业。甘肃12个重点乡村旅游地巩固脱贫攻坚成果指数介于0.367~0.734,^[11]甘南临夏两州的重点乡村旅游地巩固脱贫攻坚指数偏低(未超过总体均值0.5)。必须以品牌旅游为核心,以民族地区非物质文化遗产的挖掘和保护为重点,搭建“互联网+电商+N”平台升级物流,输出民族特色产品输入需求资源,反哺第一、二产业。

3.3 构建相对贫困治理协同治理机制

3.3.1 区域战略协调发展

甘肃民族地区是深入实施区域重大战略和区域协调发展战略的重要组成部分,区域联动实现优势互补缩小发展差距。第一,发挥中心城市和城市群带动作用,高效、深入与少数民族地区的协同发展,建设现代化都市圈。利用以兰州为中心,白银、定西、临夏为腹地的“一主”,酒泉为中心的河西走廊,天水为中心陇东南协同发展经济区的“二副”构成“一主二副”的中心城市布局与甘肃民族地区形成区域联动发展。第二,发挥东部少数民族地区的先发优势,立足甘肃民族地区农村区域自身战略目标、资源禀赋和特色,两地政府进一步突破固有思维和利益藩篱,以产业“链主”为牵引,打破地理约束,加强合作促进发展共赢。第三,甘肃民族地区是我国国家级区域战略“三区两流域”之黄河流域生态保护和高质量发展的重要组成部分。必须加强甘肃民族地区水源涵养能力建设,降低人为活动过度影响,推进生态治理,构建甘肃民族地区与黄河流域协同发展新格局。第四,把乡镇建成服务少数民族人民的区域中心,破除城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒,强化县城综合服务能力。因地制宜优化城乡空间布局,建设一批产城融合、生态宜居、交通便利的郊区新城,推动多中心、郊区化发展。

3.3.2 治理目标、方式和结构协调升级

甘肃民族地区农村全面实现乡村振兴治理目

标、方式和结构必须协调升级。第一,在治理目标方面,甘肃民族地区要从实现大规模减贫为重心转换为经济增长为中心,做好教育、医疗、就业等相关方面的过渡与衔接,更加注重社会公平,缩小贫富差距。持续加强民族地区困难群众兜底保障。2023年,民族地区共保障城乡低保对象38.67万人、城乡特困人员1.51万人,实施临时救助84.17万人次,共发放救助金10.38亿元。^[12]第二,在治理方式方面,从政府为主导到人民为主体,坚持以人民为中心,完善地区政府治理体系。从政府指定专项规划实现短期范围内高效减贫到以经济增长为重利用社会政策补偿弱势群体实现长效减贫,降低成本加强成效。第三,在治理结构方面,形成政府机构组织管理、市场及社会力量的辅助参与、人民的主动接受“三位一体”贫困治理结构,从微观方案到宏观构建完善贫困治理政策法规体系,注重减贫的整体性和持续性。

乡村振兴是时代发展、国家战略、人民需求的应时之举、有力之举、必须之举。习近平总书记强调,“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”。^[13]甘肃民族地区农村贫困长效治理是实现全面乡村振兴的重中之重,难中之难,必须推进甘肃少数民族地区纳入“国家现代化发展进程”,为中国式现代化的全面实现贡献甘肃的价值归属,助力中国经济社会高质量发展,铸牢中华民族共同体意识,共同实现中华民族伟大复兴。

参考文献

- [1] 习近平. 铸牢中华民族共同体意识 推进新时代党的民族工作高质量发展[J]. 求知, 2024(2): 4-6.
- [2] 本报评论员. 谱写新时代民族地区乡村振兴新篇章[N]. 甘肃日报, 2023-09-10(004).
- [3] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: 下[M]. 北京: 中央文献出版社, 2018.
- [4] 甘肃省统计局. 甘肃省第七次全国人口普查公报(第一号)[EB/OL]. (2021-05-24)[2024-03-14]. <http://tjj.gansu.gov.cn/tjj/c109465/202105/5ec316bd416a4ea0a1e944e4e8785b8a.shtml>.
- [5] 王太文, 刘祖云. 村社韧性力量参与乡村振兴的新内生式发展路径研究[J]. 现代经济探讨, 2024(4): 11.
- [6] 匡远配, 肖叶, 汪三贵. 中国贫困治理现代化的多元逻辑、内容框架和有效进路[J]. 社会主义研究, 2023(3): 90-99.
- [7] 李学明, 尚建堂. 甘肃省碌曲县: 牦牛产业 推动牧民增产又增收[N]. 甘肃农民报, 2023-11-18(003).
- [8] 王庭大. 以锻造坚强组织、建设过硬队伍为重要着力点[J]. 红旗文稿, 2024(5): 9-12.

- [9] 罗伟,杨智嘉,吕婉莹. 加强黄河流域生态保护 推动陇原高质量发展[N]. 甘肃日报, 2023-10-14(004). (1): 111-120.
- [10] 卓玛措,安晓红. 甘肃省甘南州乡村振兴路径研究[J]. 农村经济与科技, 2024, 35(1): 127-130. [12] 张芬昀. 甘肃省民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的现实困境与路径选择——以甘肃省“两州”地区为例[J]. 河西学院学报, 2023, 39(4): 95-103.
- [11] 王雨晨,焦育琛. 乡村旅游地巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接水平评价及影响因素研究——以甘肃省为例[J]. 山东农业大学学报(社会科学版), 2024, 26 [13] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(001).

Long-term Mechanism of Poverty Management under the Rural Revitalization of Rural Areas in Gansu

LI Ning

(Party School of CPC of DingXi Municipal Committee, Dingxi 743000, Gansu, China)

Abstract: In order to comprehensively promote rural revitalization and achieve common prosperity for all the people, one nation cannot be less than one nation is an inherent requirement for the high-quality development of the Party's ethnic work in the new era. In the context of the rural revitalization strategy, the internal logical relationship between rural poverty governance and rural revitalization in Gansu ethnic areas was accurately analyzed, the realistic problems of rural poverty governance in Gansu ethnic areas was highlighted, a long-term mechanism for poverty governance in Gansu ethnic areas was scientifically built. This contributes to the promotion of Chinese-style modernization.

Keywords: rural revitalization; ethnic areas in Gansu; poverty governance; long-term mechanism