

深度贫困地区扶贫开发思考

——以四川凉山彝族自治州为例¹

傅帅雄

(北京大学 光华管理学院, 北京 100871)

【摘要】：深度贫困地区普遍存在经济发展条件差，基础设施和社会事业发展滞后，生态环境脆弱，内生发展动力弱，贫困人口占比高，脱贫难度大等问题。按照 2020 年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫的既定目标，深度贫困地区的扶贫工作任务异常艰巨。凉山彝族自治州是典型的深度贫困地区，其贫困落后的现状是由其自身的历史条件、区位优势、自然资源以及民族文化等综合因素交织形成的，在如何实现凉山精准扶贫的问题上，需要充分考虑其扶贫攻坚的特殊性和艰巨性，并在精准扶贫的具体工作实践中聚焦问题，分析原因，寻找解决途径，为确保如期实现脱贫攻坚目标提供建议对策。

【关键词】：深度贫困地区；扶贫开发；精准扶贫

【中图分类号】：F036.6 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1672-867X (2018) 04-0093-04

目前，我国扶贫攻坚已进入关键期，党的十九大报告指出，最近几年“脱贫攻坚取得决定性进展，6000 多万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率从 10.2% 下降到 4% 以下”。2017 年的减贫任务也已超额完成，贫困人口再减少 1000 万人以上。我国的脱贫攻坚继续保持了良好的态势，2018 年计划将再减少农村贫困人口 1000 万人以上，实现 200 个左右贫困县脱贫摘帽，完成 280 万左右贫困人口易地扶贫搬迁建设任务。看到可喜成绩的同时，我们也要深刻认识到下一步扶贫攻坚工作的异常艰巨性。越往后脱贫难度越大，因为剩下的都是条件较差、基础较弱、贫困程度较深的地区和群众。要完成“确保到 2020 年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”的既定目标，需要把深度贫困地区作为区域攻坚重点，集中力量攻坚克难。^②2017 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》，对深度贫困地区脱贫攻坚工作作出全面部署。《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》指出，西藏、四省藏区、新疆南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州（以下简称“三区三州”），以及贫困发生率超过 18% 的贫困县和贫困发生率超过 20% 的贫困村，自然条件差、经济基础弱、贫困程度深，是脱贫攻坚中的硬骨头，补齐这些短板是脱贫攻坚决战决胜的关键之策。

一、深度贫困地区扶贫开发的困境

目前，深度贫困地区主要集中在革命老区、民族地区和边疆地区，这些地区普遍存在经济发展条件差，基础设施和社会事业发展滞后，生态环境脆弱，内生发展动力弱，贫困人口占比高，脱贫难度大等问题。“三区三州”共有 24 个市州，209 个县，总人口占全国 1.9%，贫困人口占全国 8.2%；贫困发生率约为 16.7%，是全国平均水平的 3.7 倍。三区当中，贫困发生率最高是西藏，为 17.15%；24 个州市当中，贫困发生率最高是怒江，为 30.02%；209 个县中，贫困发生率最高是怒江的福贡，为 34.8%，分别为全国贫困发生率平均水平的 3.81 倍、6.67 倍和 7.73 倍。

¹【作者简介】：傅帅雄，北京大学光华管理学院副研究员，北京大学贫困地区发展研究院副院长，博士。

²②中国共产党中央委员会：《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，《人民日报》2015 年 12 月 8 日第 01 版

1. 自然条件恶劣

“三区三州”深度贫困地区多位于自然条件恶劣的深山、高原和沙漠，耕地资源匮乏，自然灾害频发，严重地制约了当地农业的发展。同时，恶劣的地理自然条件也增加了交通基础设施建设的成本与难度，造成这些深度贫困地区的相对闭塞。再加上过去长时间低层次粗放式的资源开发，导致当地的生态环境日益脆弱，水土流失和土地石漠化严重，自然灾害频繁发生，直接影响着当地群众的生命财产安全。

2. 资金需求量大

深度贫困地区受产业发展的制约，经济基础薄弱，财政收入主要来源于中央的转移支付，因此，在过去的发展中积累了许多历史欠账。要实现扶贫攻坚的既定目标，首先需要补上这些短板，这就需要大量的资金投入，如基础设施建设资金、生态移民搬迁资金、产业扶持资金、生态环境治理资金等等。面对一大批急需推进的各类扶贫开发项目，充足的资金支持是当前亟待解决的重要问题。

3. 基本公共服务发展滞后

在深度贫困地区的许多贫困群众中，因病致贫、因学致贫、因残致贫的比例较高，这使得脱贫攻坚的任务更为艰巨。然而因病致贫、因学致贫和因残致贫从表面上看是导致深度贫困的直接原因，但从问题的根源来看，正是当地基本公共服务长期发展滞后所造成的。完善义务教育、基本医疗、住房安全的保障是下一步急需重点解决的问题，也是深度贫困地区未来能否实现可持续脱贫的关键。

4. 人才资本匮乏

深度贫困地区的群众由于长期贫穷积弱，对是否能脱贫缺乏底气，对能否持续摆脱贫困缺乏信心。在这种消极思想的作用下，贫困群众主动脱贫的积极性和主动性很难被充分调动。再加上教育资源配置相对滞后，当地群众受教育程度较低，有技术有知识的人才又不愿扎根在这些贫困地区，导致深度贫困地区面临着大量的人才缺口，扶志扶智的任务异常艰巨。

5. 内生动力不足

深度贫困地区长期受历史自然条件的制约，经济发展基础较差，有很大一部分贫困群众还处于自给自足的自然经济状态，产品市场化程度低，社会公共服务事业发展滞后。再加上交通闭塞不便，产业结构单一，技术人才短缺，社会投资乏力，使得这些深度贫困地区很难自发形成内生驱动发展机制。在这种情况下，要完成深度贫困地区脱贫攻坚任务，全面实现小康社会建设目标，首先必须集聚各种外部资源，为其内生动力机制的培育营造一个良好的外部环境，在构建外部环境的基础上，再通过各种机制创新去激发这些深度贫困地区的内生发展积极性，从而构建形成一个可持续脱贫发展的良性循环。因此，对于这些深度贫困地区的扶贫开发工作而言，确实是任重道远，再加上时间紧迫，更加凸显了深度贫困地区脱贫攻坚任务的艰巨性。

二、四川凉山彝族自治州贫困的现状特征

四川凉山彝族自治州位于四川省西南部，北起大渡河与雅安市、甘孜州接壤，南至金沙江与云南省相望，东临云南省昭通市和四川省宜宾市、乐山市，西连甘孜州，全州共有 17 个县市，其中 11 个县为民族聚居县，是全国最大的彝族聚居区。^①四川凉山彝族自治州一共有 11 个国家扶贫工作重点县，绝大多数的贫困人口居住于海拔高达 2500-3000 米的山区，气候条件恶劣，土地贫瘠。^②至今四川凉山彝族自治州仍是全国贫困人口最多、贫困面最广、贫困程度最深的集中连片特困地区之一，基础设施落后、人均收入低下，产业支撑薄弱、社会事业滞后、禁毒防艾形势严峻、思想观念陈旧等问题十分突出。

在整个四川省 36 个国家扶贫开发重点县当中，凉山彝族自治州就占了 11 个县，其中包括美姑县、金阳县、昭觉县、布拖县、雷波县、普格县、喜德县、盐源县、木里县、越西县、甘洛县，国贫县数量几乎占到了全省的 1/3，远远超过了四川省另外两个藏族自治州（阿坝州 3 个国贫县，甘孜州 5 个国贫县）国贫县的数量。

随着国家精准扶贫战略的实施，凉山彝族自治州的扶贫攻坚工作取得了突出成绩。从 2011 年到 2016 年，凉山彝族自治州农村居民人均可支配收入由 5673 元增加到 10368 元，每年平均增长 12.8%，五年累计减少贫困人口 70.98 万人，贫困发生率也由 25.6% 下降到 12%。但是需要深刻看到的是，截至 2016 年底，凉山彝族自治州仍是四川全省贫困人口最多的地区，还存在 52.83 万贫困人口和 1618 个贫困村，^③贫困发生率也远远超过四川全省 4.3% 的贫困发生率。根据 2017 年 12 月凉山彝族自治州政府的最新报告，截止 2017 年底，凉山彝族自治州的 11 个国家扶贫开发重点县的贫困发生率仍然高达 21.1%。

根据凉山彝族自治州的扶贫攻坚计划，2018 年预计将有 500 个贫困村摘掉贫困帽并减贫 19.18 万人；2019 年雷波、甘洛、盐源、木里 4 县摘掉贫困帽，445 个贫困村实现脱贫并减贫 15.42 万人；2020 年其余 7 县摘掉贫困帽，173 个贫困村实现脱贫并减贫 7.82 万人，最终与全国全省同步进入全面小康社会。这对于凉山彝族自治州这样深度贫困的地区而言，要如期实现脱贫攻坚目标，任务异常艰巨，而且越往后脱贫的成本就越高、难度也越大。

三、深度贫困地区的扶贫开发思考

凉山彝族自治州贫困落后的现状由其自身的历史条件、区位环境、自然资源以及民族文化等综合因素交织形成的，因此，在如何实现凉山精准扶贫的问题上，需要充分考虑其扶贫攻坚的特殊性和艰巨性，一定要在精准扶贫的具体工作实践中全面把握，统筹谋划，集中力量攻坚克难，确保如期实现脱贫攻坚目标。

第一，要深刻认识凉山彝族自治州的历史条件，从完善基础设施出发破除制约当地发展瓶颈。在解放前凉山彝区仍处于奴隶制社会，生产力发展缓慢。解放后由奴隶社会直接跨越到社会主义社会，虽然社会制度得到进步，但短时间内生产力落后、基础设施薄弱和人口素质低等突出问题依然存在。因此，在精准扶贫、精准脱贫工作中，一定要持续加大对凉山彝族自治州基础设施的建设投入，特别是交通、能源、水利等建设，从进一步补充和完善公共基础设施入手，全面提升凉山彝族自治州跨越式发展的基础，着力增强其发展后劲。

第二，要继续做好易地扶贫搬迁工作，加快推进凉山彝族自治州脱贫攻坚进程。目前凉山彝族自治州约有 60% 的建档立卡贫困人口居住在深山区、高寒山区、石漠化地区、地方病多发区等生态环境恶劣、不具备基本发展条件的地区。因此，有必要通过易地扶贫搬迁，改善当地群众的生存条件和发展环境，减少贫困发生率。在实施易地扶贫搬迁的具体工作中，要科学选址、统一规划，重点优先对生产生活条件艰苦、具有搬迁意愿的农村建档立卡贫困人口实施易地扶贫搬迁，并妥善帮助解决搬迁群众的户籍、就学、就医等社会保障问题。另外，要特别重视搬迁群众后续的生产工作，要充分考虑当地彝族同胞原有的知识水平、生产方式以及生活习俗，因地制宜地为搬迁群众提供就业和生产帮扶，其中包括家禽养殖设施的配备，种植、养殖技术的指导，以及其它相关就业技能的培训等等。妥善安排好搬迁脱贫与后续发展生产的工作衔接，实现搬迁群众在迁入地的经济立足，确保安居与乐业，生产与生活的同步推进。

第三，要正确认识凉山彝族自治州部分彝族同胞的“传统恶习”问题。在过去以输血为主的扶贫工作当中，我们发现部分贫困彝族同胞因长期处于贫困，在思维模式上形成了安贫乐道的特定模式，等、靠、要的思想比较严重。对于这个问题，首先要对过去输血式的扶贫模式进行反思，其次还要考虑这些居住深山的彝族同胞们，由于历史环境所造成的与外界长期脱节，导致他们在接触新的文明和新的价值观念时，需要一个逐渐接受和消化的过程。正如中国新文化运动前后，国人对国外先进文明

^①朱明熙，冯俏彬，郭佩霞：《从扶贫看少数民族地区“新农村建设”的艰巨性和复杂性》，《经济研究参考》2008 年第 4 期。

^②刘浩，赵晓霞：《凉山彝族地区反贫困研究》，《当代中国史研究》2013 年第 7 期。

^③凉山彝族自治州人民政府：《2017 年凉山彝族自治州人民政府工作报告》，《凉山日报》2017 年 2 月 22 日第 01 版。

认知的改变，也是经历了较长一段时间。因此，面对这一过程中所出现的一些“传统恶习”，不能一味地去批判，认为无可救药，甚至放弃。反而，需要从思维方式、行为规范上更加积极地进行引导，从思想上转变其固有模式，形成积极向上的价值观念。认清这一问题之后，在精准扶贫工作过程中，要重视宣传和教育的重要性，可以通过将各种勤劳致富的榜样示范结合当地的民族文化加以宣传，同时在民族节日中辅以物资奖励和精神嘉奖，逐步在该地区构建一套积极自强的价值理念。

第四，要因地制宜加大产业扶贫力度，带动贫困群众增收减贫。凉山彝族自治州有着得天独厚的旅游文化、生态农业、水电矿产等资源，如何将这些潜在的优势资源转化为现实的经济资源，是凉山彝族自治州实施精准扶贫战略，强化自我造血发展的关键环节。对于基础性的农业而言，要积极引入外部技术与资金，扩大当地特色农产品种植规模，支持农产品深加工，提高产品附加值。同时，由于凉山彝族自治州地貌多样复杂，特殊的地理条件造成了农产品从产地到市场的运输距离普遍较长，因此，有必要进一步加快包括冷链在内的农产品现代物流建设，以减少农产品运输损耗，降低总成本。另外，还要加大政府对当地农产品销售的扶持力度，鼓励电子商务技术在市场销售中的应用，鼓励农户+企业，合作社+超市等创新销售模式的开展，尽可能构建产销一体化链条，将农户的分散性小生产与广阔的大市场有机地衔接起来。对于旅游资源的开发，更是凉山彝族自治州实施精准扶贫的一大重点。凉山彝族自治州有其独特的民族文化，其中，包括传奇的毕摩文化、特色的饮食文化以及丰富的火把节文化等都具有较高的旅游开发价值。但是需要注意的是，旅游产品的设计与开发、旅游形象的构建与宣传、旅游市场的开拓与营销，都需要大量的资金和人才，在精准扶贫战略下，有必要整合政府、科研机构、企业等多方面资源，打造凉山彝族自治州精品旅游项目，进一步扩大知名度，树立品牌形象，吸引更多游客，并在此基础上，逐步推进全域旅游开发，带动更多的当地居民就业创收。

第五，要进一步增加教育投入，大力发展汉彝双语基础教育，为凉山彝族自治州的可持续发展提供人才保障。十年育树，百年育人。要想彻底改变凉山彝族自治州贫困落后的面貌，阻断凉山贫困的代际传递，教育才是治本之道。因此，政府要持续加大该地区的教育财政投入，继续增加贫困乡镇和乡村的教师编制，特别是汉彝双语教师的岗位设置。要充分考虑和照顾贫困山区教师的实际生活状况，在稳定教师队伍和质量的同时，保障教师工资收入水平的稳步提升，同时在贫困山区教师的职称评定、外出培训、子女上学等方面要予以政策上的照顾和倾斜。另外，要在彝族地区的学前教育中建立和完善汉彝双语教学机制，组织彝汉双语专家编写具有民族特色的学前教育教材，尽早让彝族儿童学习汉语文化，以适应下一步的教学需要。在彝族地区的学继续实施高考照顾加分制度和面向贫困地区定向招生制度，增加贫困地区学生接受优质高等教育的机会。

第六，要加大对凉山彝族自治州职业培训的投入和支持力度，积极为贫困学生就业创造岗位。进一步建立和完善以市场就业为导向的多元化职业教育体系，要在专业设置、课程内容、教师配备等方面充分考虑未来就业市场的需求，在为彝族地区学生提供多种职业技能培训的同时，也能为他们的未来发展提供了更多的选择机会。这里需要注意的是，对于一个贫困地区的彝族家庭来说，培养一位大中专学生已属不易，如果学生毕业却难以找到工作，那么这不仅对该家庭来说是一个沉重的打击，就对整个彝族地区的教育工作都会产生极其消极的影响。一旦学生家长对子女读书的前景失望，那么辍学率将明显增加。因此，一方面要继续加大对职业学校贫困学生的学费补助，另一方面要积极做好凉山彝族地区学生的就业指导工作，进一步加强与省内外经济发达地区的人才和劳务输出合作，并结合就业市场需求，不断优化职业教育的专业设置和课程内容，形成产学有效对接的良性循环，从根本上解决贫困问题。