

滇桂边境民族地区贫困的特殊性及反贫困对策

——以云南梁河县和广西防城区为例¹

揭子平¹, 丁士军²

(1. 中南民族大学 经济学院, 湖北 武汉 430073; 2. 中南财经政法大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430074)

【摘要】：滇桂边境民族地区地处我国西南边境，多个少数民族跨境而居，该地区的扶贫开发直接关系到我国西南边疆的稳定。由于特殊的地理位置、自然环境和历史文化等因素，滇桂边境贫困问题突出，主要表现在该地区贫困面广、贫困程度深、返贫率高。鉴于滇桂边境民族地区的贫困特殊性，从政府治理与社会力量参与、产业发展、教育与培训、社会保障等方面提出了相应的反贫困对策，旨在促进该地区居民脱贫致富。

【关键词】：滇桂边境；民族地区；贫困；反贫困；扶贫开发；脱贫致富

【中图分类号】：F127.8

【文献标识码】：A

【文章编号】：1672-433X (2018) 01-0090-05

滇桂边境地区地处我国西南边境，分别与老挝、缅甸和越南接壤。该地区共有 11 个地州市及 33 个边境县，地域辽阔。滇桂边境地区也是我国“一带一路”建设连接东南亚各国的重要陆上通道，地理位置独特，对我国加强与东南亚和南亚的联系作用十分重要。在滇桂边境线上，多个少数民族跨境而居，边境民族地区贫困问题突出且真有明显的特殊性。滇桂边境地区的扶贫开发不仅关系着当地居民脱贫致富，更是关系着我国多民族的共同富裕和边疆稳定的大局。

笔者先后两次赴广西防城港市及防城区和云南省德宏州及梁河县开展农村贫困调研，深入梁河县二古城乡和九堡阿昌族乡、防城区那良镇和峒中镇进行入村和入户访谈调查。本文利用在梁河县和防城区调查的资料及相关文献，对滇桂边境民族地区贫困现状及特殊性成因进行分析，从政府治理、社会参与、产业发展、教育培训和社会保障等方面提出相应的反贫困对策。

一、滇桂边境民族地区贫困现状.

1. 农民纯收入远低于全国水平。从生产总值来看，滇桂边境地区的经济总量小，人均生产总值低。表 1 列示了滇桂边境各地州市生产总值和农民收入。2015 年，云南省人均生产总值为 28806 元，广西人均生产总值为 39150 元，两省人均生产总值远低于全国平均水平 49992 元，其中，云南许多地州市的人均生产总值约 20000 元左右，不及全国平均水平的一半。

从农民年均纯收入来看，滇桂边境地区农民年均纯收入较低。如表 1 所示，2015 年，除了具有特殊地理位置和旅游业发展很好的西双版纳州和防城港市，农村居民年均纯收入较高外，其他地区均在 8000 元左右，与全国农民人均纯收入 10772 元相比还有很大的差距。

¹**【基金项目】**：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“民族地区特殊类型贫困与反贫困研究”（13JZD026）

【作者简介】：揭子平，女，中南民族大学讲师，主要研究农村经济。

表 1 2015 年滇桂两省、边境地市州生产总值及结构和农村居民人均年存收入

省份	地市州	GDP（亿元）	第一产业产值占比（%）	人均 GDP（元/人）	农民人均纯收入（元/人）
云南	全省	13619.17	15.09	28806	8242
	保山市	551.96	25.72	21444	8572
	普洱市	514.01	27.85	19773	7914
	临沧市	502.12	28.95	20077	8063
	红河州	1221.08	16.54	26345	8599
	文山州	670.04	21.86	18612	7699
	西双版纳州	335.91	25.47	28945	10080
	德宏州	292.32	25.12	22990	7917
	怒江州	113.15	16.61	20895	4791
广西	全区	16893.12	15.27	39150	9467
	防城港	620.71	12.16	67971	10429
	崇左市	682.82	22.71	33355	8308
	百色市	690.42	17.28	27365	6766
全国		685505.8	8.88	49992	10772

资料来源：根据中国统计年鉴 2016、广西统计年鉴 2016 和云南统计年鉴 2016 整理

从滇桂两省比较来看，地区差距也很突出。从人均生产总值和农民人均年纯收入看，一是广西总体发展水平要高于云南；二是占据特殊地理位置和沿边开放边境贸易和旅游发展很好的地区经济总体水平较高，比如西双版纳州和防城区。地处山区、第一产业占比高的地区发展相对落后，比如地处高黎贡山区的云南省怒江州，广西区百色市也是地处山区，经济发展水平低。

从笔者在滇桂边境的农户调查来看，该地区贫困发生率较高、返贫现象突出。在国家扶贫开发及民族地区“兴边富民行动”开展的背景下，德宏州近些年贫困状况有了很大改善，贫困发生率从 2011 年的 20.8% 下降到 2013 年的 11.3%。但是，调研也发现，该地区缺乏持续脱贫的能力，返贫现象严重。据德宏州扶贫办统计，2013 年全州脱贫 18.04 万人，返贫人数则高达 7 万多。贫困和脱贫是一个动态过程，该地区因灾、因病、因毒返贫现象十分突出。在扶贫政策推动下，许多以种养业为主要经济来源的农户通过帮扶可能摆脱贫困，但是农户的脆弱性导致一旦发生自然灾害或其它风险冲击，可能再次返贫。例如农户一旦有家庭成员染病，高额的医药费负担会使其迅速返贫；农户家庭成员一旦有人吸毒，整个家庭迅速被拖进漩涡，脱贫无望。

2. 贫困现象复杂且程度深。一是贫困面大、贫困程度深，返贫现象突出，尤其是偏远的山区贫困问题更加突出。在“十二五”期间，防城区有 54 个村被定为自治区级贫困村，占本区村总数的 38.3%。这些贫困村基本上是边境山区少数民族聚居比较集中的村。防城区贫困户 12900 户 35916 人，通过近三年的扶贫，有 5420 户 12250 人脱贫，仍有贫困户 7480 户 23666 人，其中扶贫对象户 5236 户 17734 人。特别是十万大山瑶族乡，农户生活水平普遍较低，贫困面相当大。2013 年底，梁河县全县处于 2300 元贫困线以下的人口 34100 人，贫困发生率超过 20%，由于致贫因素众多，脱贫人口返贫率高，据当地干部估计，返贫人口往往占当年脱贫人口的 1/3。

二是基础设施严重不足，生产生活条件差。防城区沿边（境）公路修建于 20 世纪末，为边境地区发展带来巨大变化，可是现在年久失修，运输效率已经大大降低。另外，边境口岸（如里火口岸和峒中口岸）贸易越来越发达，货物运输需求增加。再加上沿边旅游的兴旺，沿边公路已经远远不能满足需求。防城区 2013 年底非砂石路的屯级道路 489 条 623.01 公里（其中 20 户以上自然屯未通路 331 条 446.44 公里），未升级硬化屯级道路 745 条 1262.94 公里。少数民族特别是瑶族聚居点对外通道多是山间小路，出入只能靠肩挑马驮。在饮水方面，边远山区少数民族仍然有很多主要靠接田沟水或者到较远的山沟挑水，来解决日常生活用水。有 1207 户无房或住危房农户，仍有 9480 户还没有用上卫生厕所，许多农户住房矮小，条件简陋，有的人畜混

居，居住环境恶劣。云南德宏州基础设施总体薄弱，至 2013 年底，全州没有一条铁路和高速公路；617 个自然村没有通公路，4 万多户住房困难，1400 多个自然村饮水没有安全保障，5 万多人急需异地搬迁。

三是产业结构不合理，收入增长乏力。产业发展是地区发展和脱贫的根本，但该地区第一产业的附加值低，自然风险大，增收有限，经济发展需要依靠二三产业发展。2015 年全国生产总值的三次产业构成比重为 8.88%：41.22%：50.19%。防城区的构成比重为 21.33%：43.28%：35.39%；梁河县的构成比重为 32.89%：3.61%：47.78%。调研地区第一产业所占的比重远远超出全国平均水平，尤其是梁河县，占到了 1/3。梁河县仅有涉及锡、糖、硅和电方面的四个规模很小的工业企业，且产品滞销、价格下跌。例如因为糖价下跌导致梁河县糖厂无法及时支付蔗农的甘蔗款，使部分已经脱贫的蔗农重新陷入贫困，原来即为贫困户的蔗农更是雪上加霜。

农民收入主要来自于农业种养和外出务工。一方面，边远贫困山区农民耕地少，农业生产结构单一，且农产品难卖，价格不稳定，家庭种养收入不高。例如防城区那良镇高林瑶族村坑怀屯村民小组，全组共有 52 户 269 人，人均只有 0.1 亩地，经济收入主要来源是伐木打柴或上山采草药出售。另外，边远山区民族地区劳动力大多数文化水平较低，缺乏技能培训，外出打工往往只能干普工，收入有限。

四是社会事业发展滞后，持续脱贫能力受阻。在教育方面，一些村级教学点校舍危房面积较大，特别是少数民族聚居地区，有的教学点仅有一间教室，生均校舍面积不足 2 平方米。教学设施陈旧落后，既缺乏报刊图书等基本教学设施，也缺乏电脑室等现代化教学设备。由于生源分散，学校又没有住宿条件，老师和学生的很多时间都花在崎岖的山路上。随着学校撤并，儿童入学更加困难。以梁河县九保阿昌族乡勐科村和那良镇高林瑶族村为例，勐科村适龄儿童就读小学距离有 15 公里，高林村仅坑怀屯就有适龄儿童 40 多人，而该村小学只有 1 个老师，只开一、二年级。许多孩子读完一、二年级就辍学。坑怀屯农户要求自己凑钱给老师发工资，请老师到坑怀屯教学。防城区有适龄儿童辍学的户数占受访户数的 31.1%，梁河县的比例也达 7.5%。教育投入不足阻碍了边境民族地区人民文化素质的提高。

医疗卫生方面，该地区十分落后。乡镇卫生院医疗人员严重不足，业务用房和生活用房年久失修，医疗设备不足。少数民族聚居村的医疗卫生条件更差，有的村虽然有一两个医生和护士，但医药和医疗器械严重匮乏，许多常见病都无法治疗。大部分边境山区和少数民族聚居区离乡镇卫生院和市县医院路途太远，急病和重病得不到及时有效治疗。

五是扶贫投入与脱贫需求矛盾突出。该地区由于历史及国防等原因发展落后，政府财政对扶贫和生产发展投入不足，贫困村集体经济薄弱，群众自筹能力低，缺乏可持续发展能力。德宏州为促进农村危房改造，对改造户每户补贴 1 万元，但前提是房屋改造必须要达到相关要求。据测算，农户必须首先花费 5 到 8 万元进行房屋改造，通过验收才能拿到 1 万元的补贴，只有较富裕的农户才能负担。对于移民搬迁户，自己负担的搬迁费用仍然相当高昂，许多需要搬迁的贫困农户无法负担，出现搬富不搬穷的现象。扶贫项目的地方配套难以落实。在梁河县，财政收入有限，无法配套，一些扶贫项目要么被迫放弃，要么挪用其他资源进行配套。

二、滇桂边境民族地区贫困的特殊原因

1. 自然环境恶劣，生产生活条件差。滇桂边境地区地处偏远，交通不便，人均土地资源匮乏，自然灾害频发，生产条件恶劣，影响农户脱贫致富。防城区靠近沿海，每年夏季都遭遇台风。笔者 2014 年暑期在防城区调研遇上两次大台风，基础设施和农作物损失巨大。云南梁河县边境山区地质疏松，暴雨造成泥石流频发，农民生产生活受到严重影响。地震及次生灾害则是德宏州面临的另一大威胁。干旱也是该地区农户频繁遭遇的自然灾害。

2. 地理位置特殊，基础设施薄弱。该地区有高黎贡山、六诏山和十万大山，山区基础设施薄弱，土地资源匮乏。防城区少数民族有 2/3 居住在边境山区，地理位置偏僻，海拔较高，居住分散，修建道路等基础设施成本相当高。截止 2014 年，德宏州

境内还没有铁路和高速公路。虽然广西边境地区在政府“兴边富民行动”支持下修建了沿边公路，但是由于年久失修，已经无法适应现代经济发展的需要。在农业生产方面，许多农田水利设施还是 20 世纪六七十年代修建的，面对频发的泥石流等自然灾害，根本无法抵御，许多农田都是望天收。

3. 农业产业脆弱，农民增收困难。农业生产是边境地区农户的主要收入来源。农业是弱势产业，受自然条件约束且农产品需求弹性小，农业生产自然风险大。滇桂边境多为山区，土地面积有限，土质贫瘠，农业生产成本高。边境地区旱季雨季分明，旱季在春季，播种困难，雨季期间，易发山洪和泥石流，毁坏农田和作物。防城区那良镇高林村人均耕地面积只有 0.37 亩，梁河县河西乡二古城自然村虽然多一点，但人均高稳产农田面积也只有 0.18 亩。农业生产除了面临自然风险外，还面临着市场风险。由于距离市场远，生产技术落后，特色农产品无法扩大生产规模。梁河县 2013 年甘蔗大丰收，但受糖价下跌影响，当地糖厂无法支付农户甘蔗款，让许多农户陷入贫困。一些乡镇发展扶贫项目往往只注重生产，不关心市场，导致同质项目一哄而上，农户投入越多，生产规模越大，产品越卖不出去，农民增收困难。

4. 受边境因素影响大。第一，战争及边境冲突的影响。1979 年中越自卫反击战后，防城区农户生产和生活受到影响。国防因素决定了边境山区交通条件落后，战争遗留的地雷也直接威胁到边境地区生产生活。中缅边境线长达 2000 公里，边境地方武装冲突频发，边境生产生活受到影响。例如，2009 年缅甸果敢特区发生“8.8”事件导致 3 万难民先后逃入中国境内，还造成多名中国公民伤亡；2015 年 3 月 13 日缅甸战机越过边境轰炸，造成边民伤亡等。这些都破坏了边境地区生产和生活。

第二，跨境婚姻的影响。滇桂边境地区居住着多个跨境民族，同宗同源，通婚现象比较普遍。以防城区为例，随着沿边地区的开放，跨境婚姻数量越来越多。截止 2013 年底，峒中镇和那良镇中国公民和越南通婚 642 人，生育人口 1529 人。由于边境农村人口性别比例不平衡以及家庭贫困等原因，导致跨境婚姻有以下特征：一是以中国男性娶越南缅甸女性为主；二是中国男性往往经济条件相对较差；三是通婚越南缅甸女性文化程度较低；四是基本没有合法婚姻手续。跨境婚姻为边境地区农户脱贫带来新难题，因为户籍和社保等问题就限制了这类家庭的发展。

第三，吸毒和艾滋病蔓延。滇桂边境地区与世界毒品重要来源地“金三角”相邻，特殊的地理位置使得滇桂边境地区成为毒品犯罪的沃土，尤其是滇缅边境地区问题更为严重。据统计，2013 年以来，云南公安边防禁毒部门缉毒总量达 11.039 吨，破获毒品案件 2156 起，抓获犯罪嫌疑人 2445 人，缴获易制毒化学品 550 吨，其中破获万克以上毒品案件 167 起，打掉贩毒团伙 24 个^[2]。据梁河县九保乡二古城村干部反映，每个自然村者睹 1 到 2 个吸毒人员。由于贩毒的高利益，一些农民因为贫穷而走上贩毒之路，受环境影响，以贩养吸情况普遍。一个家庭只要有人吸毒，意味着将整个家庭陷入泥潭，且对周边人群也构成威胁。除了毒品问题，防范艾滋病的压力也非常大。毒品犯罪和艾滋病有着天然的联系，由于边境人员情况复杂、流动性大，跨境婚姻数量的逐年上升，这些原因都促使艾滋病迅速传播。

5. 教育文化相对落后。第一，边民受教育程度较低，社会发育程度低。云南少数民族众多，20 世纪 50 年代政府推动社会改革，许多民族“直过民族”（从原始社会直接过渡到社会主义社会）^[3]。“直过民族”是特殊的群体，居住在山区，自然环境恶劣，交通不便，生活相对封闭。他们文化水平低，许多农户仍保留着原始思维和生活方式，无法顺应现代社会的发展。据统计，云南红河州金平县拉祜族农民文盲率为 90%；河口县有的瑶族村寨青壮年农民文盲率达 95% 以上；德宏州景颇族农村 50% 以上的劳动力是文盲、半文盲，儿童失学率在 20% 以上^[2]。笔者在广西那良镇入户调查发现，有 31.1% 农户有适龄儿童辍学，50.8% 的农户家庭劳动力最高受教育水平在小学及以下。滇桂边境地区社会发育程度低，人力资本严重不足，贫困代际传递现象突出。

第二，宗教文化影响。滇桂边境地区宗教氛围浓厚，信教情况比较复杂。以德宏州为例，各民族皆信奉民间宗教。其中以景颇族和傈僳族的民间宗教较为复杂。傣族、德昂族和阿昌族也信奉民间宗教，每年皆定期举行祭祀。随着内地和西方宗教的传入，德宏边境地区民众信奉佛教、道教、伊斯兰教和基督教。宗教文化在丰富精神生活的同时，也给生产和生活带来深远影响。例如民众非常重视宗教设施修建，这必然减少生产资金投入。宗教方面的过度消费减少家庭抵御风险能力。对于信仰南传佛教的傣族来说，佛寺既是佛事活动的场所，也是教育的场所，佛寺教育与学校教育产生矛盾，适龄儿童接受正规义务教育

受到较大的影响^[4]。

三、加快滇桂边境民族地区发展的对策建议

1. 发挥政府主导作用，加大财政投入。鉴于滇桂边境地区农户贫困程度深重，扶贫需求与扶贫资源矛盾突出，政府需进一步加大政府财政投入。一是加强改善交通。例如将广西的沿边公路延伸到云南，将已有沿边公路进行修缮和升级。二是加强旧房改造。滇桂边境地区台风多发、雨水集中、泥石流和地震频发，进行危房改造，提高房屋的抗灾性。政府增加投入并通过多方筹措资金来进行改造。三是加强生态移民搬迁。对于那些需要生态保护、修路架桥成本过高且资源不足以维持生存的地区，采取生态移民搬迁的方式，为农户谋求长远的发展。四是继续发放边民生活补助，并保持补贴金额稳定增长，以弥补边民为保卫边疆做出的特殊贡献。

2. 积极引导社会参与，深入精准扶贫。社会组织扶贫更灵活专业，行动更高效，能与政府扶贫形成互补。充分利用专业化的社会组织进行教育扶贫和卫生扶贫等。专业的教育机构人员和卫生医疗机构人员能有效发挥自己的特长，扶贫措施更加精准到位，针对一些突发性的因素导致的贫困，社会组织和个人往往比政府反应得更快，更容易实现一对一的帮扶。除了物质上的帮助，一对一的沟通更能给予贫困者精神上的支持。培育多元社会扶贫主体，大力倡导民营企业、社会组织和个人扶贫。可以从税收政策上对企业、社会组织和个人进行扶贫捐赠的给予相应的税前扣除，建立社会扶贫信息服务网络平台，能有效将碎片化的扶贫需求和碎片化的扶贫供给相结合（整合）。

3. 充分利用市场力量，大力发展特色产业。第一，发展特色农业，并产业化。根据边境地区的地理环境和资源优势来安排产业，分区域连片发展种植业，发展规模化的养殖业，打造特色产业村或特色产业片。立足解决大市场与小农户的矛盾，提高贫困农户的组织化程度，推进农业产业化，拉长产业链条，提高特色优势农产品的附加值，走“扶强企业建龙头、龙头带动新产业、产业带动贫困户”的路子，推行“公司+基地+农户”的模式，实现分散经营的农户和大市场的对接。

第二，打造滇桂边境旅游带。滇桂边境地区是典型的多民族聚居地区，旅游资源丰富。自然景观是旅游的载体，负载着民族文化，民族文化渗透于自然景观并经自然景观而体现，两者相互依存、相得益彰。文化是旅游的灵魂，将边境民族地区独特的自然景观和独特的少数民族文化相结合，进行合理的开发，实现边境旅游业的可持续发展。例如，可以从防城区向西延伸沿边公路，将边境地区的旅游景点串联起来，打造“滇桂边境旅游带”。对沿边公路周围的旅游资源进行合理的开发。还可以与边境国家进行合作，建设国际旅游合作区。

第三，促进边境贸易发展。边境贸易能加强边境地区与国内外市场的联系，稳定边境，促进两国毗邻地区的经济技术合作和旅游、运输、商业、饮食服务等第三产业的发展，缩小边境地区与内地经济发展的差距。加大财政投入建设边境口岸基础设施。例如，将口岸关税收入一定比例留存给地方用于边境口岸建设；放宽边民互市贸易免税限额政策，提高边民每天进口限额。

4. 加强教育和培训，培育人力资本。一方面，慎重一农村学校，增加农村教育投入。对于学生人数较多且较为集中的村落，应尽量保障小学低年级的完整教育；对于学生较少且较分散的村落，尽量建立寄宿制小学，保障偏远地区的学生能够住宿读书；对于暂时没有条件建立宿舍或者建宿舍不划算的地方，应该配备校车，统一集中接送。为提高教师的教学积极性，除了提高教师待遇之外，还应该投入资金为老师建一定的周转房，让老师能够安心在边境民族地区从事教育工作。

另一方面，加强农村劳动力转移培训。围绕提高素质和扩大就业，加强劳动力转移培训。结合就业形势和产业发展，坚持引导性培训和技能培训并重，就近、就地转移和输出并重的原则，切实提高培训质量和转移就业效果。创办适合边境少数民族地区经济发展的职业技术学校，编写适合边境少数民族地区特点的教材，制定适合边境民族地区特点的职业技术教育政策，优先发展农业、旅游业和边境贸易方面的职业技术教育，适应当地经济发展的需要。

5. 健全社会保障机制，构建社会安全网。在滇桂边境地区健全社会保障机制，可以从农村养老制度、农村合作医疗制度、农村最低生活保障制度和农村社会救济制度等方面着手。创建良好的边境生产生活环境也至关重要。

第一，对于跨境婚姻由管理转向管理与服务相结合。边境地区扶贫无法绕过这个特殊的跨境婚姻群体。政府对于跨境婚姻管理要由管理转向管理与服务相结合。例如，2010 年德宏州公安局和民政局联合发布《德宏州边民入境通婚备案登记证管理规定（试行）》，对缅甸籍入境通婚边民一备案登记，全面纳入实有人口信息管理。边民入境通婚备案登记制度有利于政府部门行使职能，搭建的实有人口服务管理平台，得以让公安、民政、计生、卫生、防疫、外事等部门信息共享，形成合力，保障入境通婚边民及其家庭应享有的合法权益，为众多家庭排除居住、通行、经商、务工的身份障碍，解决了户口管理、社会保障、子女就学等方面的许多现实问题，有利于各民族安居乐业，边境民族地区的稳定发展^[5]。德宏州对于跨境婚姻的管理与服务办减得借鉴和推广。

第二，严厉打击吸毒贩毒、加强防艾工作。针对边境地区吸毒、贩毒和艾滋病泛滥的情况，政府除了严厉打击吸毒贩毒犯罪外，更要加大投入，加强对边境地区管理和监察，帮助边境地区人民脱贫致富，加强毒品和艾滋病的相关教育和宣传，提高群众对毒品和艾滋病的认知水平，发动群众，全民参与监督和防范，加强国际合作，控制毒品和艾滋病蔓延的势头。

第三，沿边开放，加强与邻国的合作与交流。由于历史和政治等原因，滇桂边境双方政府行政关系面临着许多现实障碍，发展受到不良影响。政府要推进西南边境地区对外开放，促进贸易与交流，促进边境地区发展，让边境地区农户享受发展的成果。

[参考文献]:

[1]谢念亲. 缅北民族冲突与中国西南边疆安全[J]. 亚非纵横, 2013 (1) .

[2]杨海波. 云南“直过民族”人文贫困现状研究[J]. 邢台学院学报, 2014 (2) .

[3]李 磊. 云南中缅边境毒品犯罪现象及打击对策[J]. 法制博览, 2015 (4) .

[4]程 利. 宗教对云南傣族地区学校教育的影响及对策[J]. 贵州民族研究, 2014 (9) .

[5]张爱华. 滇缅边境地区非法居留问题思考——以德宏州边境地区为例[J]. 云南警官学院学报, 2013 (5) .