

# 解决跨行政区域集中连片贫困区整体

## 脱贫的实践探索研究

### ——基于云南“倘甸片区”“行政管理托管”的调查研究

卢晓慧<sup>1</sup>

(昆明市社会科学院 城市战略研究所, 云南 昆明 650500)

**【摘要】**:2020年实现全面建成小康社会的目标日趋接近,时间紧、任务重、困难大。解决区域整体贫困是当前脱贫攻坚的“坚中之坚”“难中之难”“困中之困”。跨行政区域管理是影响当前集中连片贫困区整体脱贫的重要现实因素之一。云南省昆明市在分属于三个县区行政管辖的倘甸集中连片贫困区,实施“行政管理托管”的制度创新方式,为实现该片区整体脱贫提供了重要的制度保障,具有重要的理论价值和实践意义。

**【关键词】**:跨行政区域 集中连片贫困区 行政管理托管 制度创新

**【中图分类号】**F061.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1672-867X(2019)06-0061-05

消除贫困和饥饿是全世界的首要共同目标,也是我国党和政府一直以来关注的焦点。党的“十九大”报告明确提出:要“确保到二〇二〇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,做到脱真贫、真脱贫。”习近平总书记在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》说明中强调:“要实施精准扶贫、精准脱贫,以更大决心、更精准思路、更有力措施,采取超常举措,实施脱贫攻坚工程,确保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。”<sup>①</sup>集中连片的区域性贫困具有长期性、艰巨性和深层次性,一直是影响地区发展的突出难题。<sup>②</sup>自改革开放以来我国的扶贫开发事业不断发展,区域瞄准始终是反贫困中的重要策略,集中连片贫困地区成为精准扶贫的重点和难点。<sup>③</sup>集中连片贫困区因其特殊的地理环境和落后的发展基础,在经济、社会、文化等方面的贫困程度相对其他地区更为突出,是各地脱贫攻坚的主战场。<sup>④</sup>当前,脱贫攻坚的时间紧、任务重、困难大,解决集中连片贫困区整体脱贫成了“坚中之坚”“难中之难”“困中之困”。集中连片贫困区往往兼具老区、边境和少数民族地区特征,需要选择适合片区自身经济、文化、民族、自然禀赋等条件的扶贫和发展路径,因地制宜、多元发展。<sup>⑤</sup>

多年来我国农村贫困治理的演进路径主要是以经济带动为主、促进贫困人口及贫困地区的发展和开发为辅的路线。<sup>⑥</sup>由于受

<sup>1</sup>**作者简介**:卢晓慧,昆明市社会科学院城市战略研究所副教授。

<sup>2</sup>①《习近平谈治国理政(第二卷)》,北京:外文出版社,2017年版,第80、81页。

②田园,蒋轩,王铮:《中国集中连片特困区贫困成因的地理学分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2018年第5期。

③贺海波:《贫困文化与精准扶贫的一种实践困境——基于贵州望谟集中连片贫困地区村寨的实证调查》,《社会科学》2018年第1期。

④丁建军:《中国11个集中连片特困区贫困程度比较研究——基于综合发展指数计算的视角》,《地理科学》2014年第12期。

⑤邢成举,葛志军:《集中连片扶贫开发:宏观状况、理论基础与现实选择——基于中国农村贫困监测及相关成果的分析与思考》,

地理环境、社会文化、资源禀赋、基础设施、劳动力素质等因素影响，各地在解决集中连片贫困区整体贫困问题时，探索了不同的实践方式。云贵高原边缘地带的武陵集中连片山区从公共产品供给机制入手，提高集中连片贫困的治理效果。<sup>⑥</sup>贵州省的黔东南州、黔东南州和广西壮族自治区的河池市、百色市“四地”金融扶贫连片试验区探索集中连片贫困区合作扶贫工作的新模式。<sup>②</sup>云南地处祖国西南边疆地区，是集边疆、山区、民族、贫困、革命老区为一体的省份，全省129个县(市)区中连片特困区县和重点扶贫县共88个，数量居全国第一位。昆明作为云南省会城市，仍有禄劝彝族苗族自治县、寻甸回族彝族自治县、东川区三个国家重点扶贫县。三县交界集中连片处于昆明最重度贫困区，由于三县行政区划分割，行政边界犹如一堵“看不见的墙”阻碍了跨行政区域的物质和能量传递，<sup>⑧</sup>区域发展滞后、扶贫效果不明显。行政区划边界不同程度上影响资本、信息、技术、人才、管理等跨行政区域自由流动，<sup>⑨</sup>并形成长期的区域管理界限，容易产生行政边界效应。<sup>⑤</sup>此外，行政边界阻碍经济主体的空间相互作用和跨界交往，对区域发展产生阻碍作用，形成行政边界的屏蔽效应；<sup>⑩</sup>加之地方政府的保护主义意识，这种屏蔽效应在有的地方还会放大。<sup>⑦</sup>集中连片贫困区需要加强地区内部的区域协调，加快贫困地区的区域经济发展，缩小区域间的发展差距，实现精准扶贫从个体脱贫到区域整体协调发展的双赢目标。<sup>⑪</sup>跨行政边界的集中连片区域发展，尤其是集中连片贫困区的脱贫攻坚工作，急需探索实施协同发展的有效路径。

2009年，云南省昆明市经云南省委同意开始在“倘甸片区”(指昆明市管辖的禄劝彝族苗族自治县、寻甸回族彝族自治县、东川区相交处的集中连片贫困区域，该区域也属于国家扶贫攻坚主战场之一的乌蒙片区)进行“行政管理托管”的实践，积极探索解决跨行政区域集中连片贫困区整体脱贫的现实困境。在同一个时期托管的云南省昆明市与玉溪市“两市三县(区)”阳宗海风景名胜区，为探索和总结跨行政区域托管的结构模式和发展规律提供了有益的借鉴。<sup>③</sup>经过几年的实践探索，云南“倘甸片区”2019年4月实现了整体脱贫验收。从理论层面对这一实践探索进行研究和探讨，具有重要的理论、政策和实践意义。

## 一、制度创新与发展贫困:云南“倘甸片区”探索“行政管理托管”的理论依据和现实背景

云南省昆明市管辖的禄劝彝族苗族自治县、寻甸回族彝族自治县、东川区，共占昆明市国土面积的57.38%、人口的28%、贫困人口85%。三县区交界处共有9个乡镇(禄劝彝族苗族自治县管辖的雪山、转龙、乌蒙，寻甸回族彝族自治县管辖的倘甸、凤合、金源、联合，东川区管辖的红土地、舍块)，统一简称“倘甸片区”。该片区东接东川，西倚禄劝，南联寻甸，北隔金沙江与四川会东县相望，国土面积1837.54平方公里，其中山区面积占99%，坝区面积仅占1%。总人口共22.03万，其中农业人口21.26万，非农人口0.77万。辖区内居住着彝、回、苗、壮、白等少数民族，占总人口的17%。2009年，昆明开始在“倘甸片区”探索“行政管理托管”实践，主要基于以下理论依据和现实背景。

(一)理论依据。制度也是一种生产力，不同制度安排下的社会经济效益是不一样的。经济学代表人物诺斯认为，有效率的组织需要在制度上做出安排，就可以起到激励人行为。制度经济学认为，制度作为非物质和非技术要素，是经济绩效的决定因

---

《贵州社会科学》2013年第5期。

⑥刘婧娇：《脱贫、发展、关联——中国农村贫困治理的反思与展望》，《云南社会科学》2018年第4期。

<sup>③</sup>①丁波，李雪萍：《集中连片贫困地区的公共产品供给机制：以武陵山区为例》，《重庆社会科学》2014年第10期。

②赵国欣，潘慧：《黔桂集中连片贫困区域合作扶贫问题研究》，《经济研究参考》2017年第70期。

③任以胜，陆林，朱道才：《区域协调发展战略下的行政边界研究框架》，《经济地理》2019年第3期。

④Gao X, Long C X: 《Culture border, administrative border, and regional economic development: Evidence from Chinese cities》，《China Economic Review》2014年第31期。

⑤曹小曙，徐建斌：《中国省际边界区县域经济格局及影响因素的空间异质性》，《地理学报》2018年第6期。

⑥王亮，刘卫东：《西方经济地理学对国家边界及其效应的研究进展》，《地理科学进展》2010年第5期。

⑦程金龙：《中原经济区省际边界区域空间格局的空间演化》，《经济地理》2018年第3期。

⑧刘慧：《实施精准扶贫与区域协调发展》，《中国科学院院刊》2016年第3期。

⑨杨玉文：《地方政府绿色发展驱动机制研究》，北京：民族出版社，2018年版。

⑩木永跃：《当前我国地方政府行政托管问题研究——以云南阳宗海为例》，《云南行政学院学报》2013年第5期。

素，它可以约束和激励经济主体行为，进而规范经济运行秩序，激发经济行为有效生成。地区之间之发展差距，就在于制度差异。通过制度创新改变旧制度因子所造成的影响，促进资源的优化配置，激活潜在市场，获得当前社会潜在效益，让社会焕发新的生机。可以说，制度经济学这些学说为昆明“倘甸片区”实行的“管理托管”提供了理论依据。

(二)现实背景。“倘甸片区”的显著特征是地位边缘和发展贫困。“地位边缘”是指该片区离云南昆明市主城区和三个县区的县区主城区地理距离远，常常处于“都不管”或“管不到”的“真空地带”或“边缘地带”，远离“经济中心”和“政治中心”的辐射带动。“发展贫困”主要是指“倘甸片区”一直是云南昆明市的脱贫攻坚的“坚中之坚”“贫中之贫”“困中之困”，总体贫困状况呈现出：致贫因素复杂、贫困面广、贫困程度深、脱贫难度大等特点，其贫困发生率在20%左右。2009年“倘甸片区”9个乡镇的城镇居民人均收入和农民人均纯收入，仅为昆明全市的10.4%和33.8%，严重影响和制约了昆明市经济社会发展和全面建成小康社会进程。从经济发展来看，它处于山谷之间，可利用的土地面积很少，产业结构也较单一，生产效率低下，生产要素缺乏，居民的基本生活主要依靠家庭自给自足的农业生产。从公共产品供给来看，基础设施供给严重不足，交通、供电、供水、邮电、通讯、学校、医院等严重滞后。上学难、看病难、生活难的问题依然严重。交通滞后导致劳动力外出和物资进入极为不便。从人力资本来看，由于教育水平低，人力资本极度匮乏，人员综合素质偏低，只能从事低水平的体力劳动和低技术的农业生产劳动，收入基本上只能靠天收，受自然灾害影响大。即使外出打工，也只能从事简单的工资较低、工作环境较差、收入不高的体力劳动。从反贫和发展机制来看，在反贫资金的筹措和使用等政策措施不健全，扶贫措施缺乏多元机制，发展缺乏统筹兼顾，扶贫长效机制没有形成。特别是，该片区9个乡镇，分属禄劝、寻甸、东川管辖，受“谁属地谁管理”思维影响，片区发展资源难以整合共享，整体脱贫难以形成有效合力，导致该片区成为昆明建成小康社会的最重要“短板”。

## 二、“区划分割”与“各自为政”：“倘甸片区”整体脱贫的制度障碍和现实困境

由于历史等多方面因素影响，当前我国政府行政管理体制呈现块状格局，形成了明显的行政管理边界，通常经济发展边界与行政管辖边界高度稳合，区域行政中心和经济发展中心高度稳合，区域经济发展中的一些地方保护主义与本位主义会阻碍相邻行政区划间的经济要素的自由流通，造成区域整体社会资源的不合理分配，影响整个区域整体经济社会发展。那些处于经济政治中心较远的边缘地区，由于受“中心”的带动和辐射作用弱小，发展常常受到制约。特别是不同行政管辖区域的交界地带，通常是远离经济政治中心的“边缘地带”，也经常是行政管理的“真空地带”。现实管理中，各行政区划内的行政管理主体主要负责本行政辖区的经济社会等事务管理。每当出现跨行政管辖区域管理范围之外的公共问题时，往往借助上级行政管理部门的力量来统筹协调。在面对集中连片整体脱贫问题时，“各自为政”的行政管理方式，难以实现区域整体资源的综合利用，难以形成集体公关的整体合力，也难以达到整体脱贫的行动效果。单个行政管辖的贫困区要在周边都是“贫困共生”集中连片区域，依靠自身力量实现脱贫攻坚“突围”，力量之弱，困难之大，可想而知。只有依靠上级行政主管部门通过统筹协调形成向下“压力”，多方借助“外力”，协同一致形成合力，加强合作，整合资源，共同开发，“捆绑”发展，才能走出集中连片贫困的集体困境。

云南省昆明市禄劝彝族苗族自治县、寻甸回族彝族自治县、东川区交界的“倘甸片区”，虽山水相连，但缺乏基础设施联通；虽各具发展特色，但缺乏统筹规划；虽各具资源优势，但缺乏整合发展；虽可以连片整体开发，但缺乏形成合力发展的机制。所以，经济社会发展长期处于相对落后状态，集中连片的整体脱贫问题也一度处于“没人管理”和“无力管理”的状态，成为昆明北部片区最边远最贫困的地区，严重制约决战脱贫攻坚、决胜全面小康社会的发展。

## 三、“行政管理托管”：解决“倘甸片区”整体脱贫的实践探索

(一)行政管理托管的内涵。在现代汉语词典中，“托管”其含义是指：由联合国委托一个或几个会员国在联合国的监督下管理还没有获得自治权的地区；委托管理或保管。<sup>①</sup>经济学中的“托管”，指的是资产所有者（即委托方），根据一定的法律，将全部或部分资产的经营权、受益权和处置权等以契约的形式，在一定的条件和期限内，委托给具有较强管理能力与专业优势并可

<sup>①</sup>中国社会科学院语言研究所词典编辑室：《现代汉语词典》，北京：商务印书馆，2005年版，第1389页。

以承担风险的法人或自然人(即受托方)去管理,利用受托方的专业优势,最大限度地提高资产的使用效率,实现契约规定的委托管理目标。目前学术界对于“行政管理托管”并没有一个统一定义,对于其内涵都是从研究案例的特征来阐述。安子明认为行政管理托管是在不改变行政区划的基础上,由上级机关在权限范围内,通过权力分工的方式,指定某一下级行政主体作为委托方把本属于自己的部分事务和权力整体委托于另一行政主体管理和行使,由该托管行政主体负责管理并承担相应的法律责任的权力分配模式。<sup>①</sup>杜宇认为“行政管理托管”实质上是行政管理权的让渡,是行政“所有权”和行政“经营权”的分离,或曰行政“主权”和“治权”的分离,但不是“划疆割地”。<sup>②</sup>大连市人民政府在一份报告中指出行政管理托管即在不改变行政区划现状的情况下,由当地政府授权,将相关的一个或几个乡(镇、街道)建制地划归高新区管理,由其全面负责所托管乡(镇、街道)的党政、经济和社会事务。<sup>③</sup>本研究所指的“行政管理托管”,是指昆明市委市政府经云南省委同意,在不改变行政区划的前提下,委托倘甸“两区”管委会(新成立的昆明倘甸产业园区管委会和昆明轿子山旅游开发区管委会的简称)全面履行对原属于寻甸回族彝族自治县、禄劝彝族苗族自治县、东川区管辖的9个乡镇(街道)的经济社会管理权限,从而促进区域优势资源深度整合,积极培育地区发展增长极,推动区域协调发展,实现整体脱贫和发展致富的目的。这种“行政管理托管”没有改变被托管9个乡镇的“行政所有权”,即没有改变行政隶属关系、行政空间的层级结构、现行行政版图位置等,改变的只是被托管9个乡镇(街道)的“行政管理权”“发展经营权”“社会治理权”等权限。可以说,昆明“倘甸片区”探索的“行政管理托管”,是在遵守国家现行行政区域管理法规制度框架下,为了解决跨行政区域集中连片贫困区整体脱贫,从而进一步促进区域整体联动发展,进行管理体制创新的一种实践探索。

(二)具体做法及实际成效。2009年8月17日,云南省昆明市委市政府试点在国家扶贫开发重点县寻甸回族彝族自治县、禄劝彝族苗族自治县、东川区交界的倘甸片(含9个乡镇),成立了昆明倘甸产业园区管委会和昆明轿子山旅游开发区管委会(简称昆明倘甸“两区”管委会),作为昆明市政府的派出机构,并授权倘甸“两区”管委会托管东川区的2个乡镇、禄劝彝族苗族自治县3个乡镇和寻甸回族彝族自治县的4个乡镇。市委市政府赋予“两区”管委会(以下简称“两区”)行使以下主要职权:1. 依据国家法律、法规和有关规定,制定管辖区域内的各项管理办法,并负责组织实施;2. 编制管辖区域内的总体规划、专项规划和经济社会发展中长期规划及年度计划,经批准后组织实施;3. 负责管辖区域内的经济、社会事务和城乡规划建设等各项行政工作;4. 负责管辖区域内的招商引资、生态环境保护治理和旅游开发,制定相关政策和优惠措施;5. 负责规划、土地、工商及环保等方面的业务受理及项目审批;负责管辖区域内的森林、水资源、土地、矿藏等自然资源的保护和开发;6. 负责建设管辖区域内的基础设施、公共服务设施,兴办社会化专业服务机构和中介服务机构;7. 负责管辖区域内的民政、财政、国有资产、税收、工商行政管理、人力资源和社会保障等管理;8. 参照昆明三个国家级开发(度假)区管委会,行使市委、市政府赋予的相同职权。按照“小机构、大服务”和“精简、统一、效能”的原则,倘甸“两区”管委会设置内设机构11个,即:党群工作部、政务办公室、环境保护局、经济发展和招商局、城乡统筹局、建设局、社会事业局、旅游局、财政局、政策法规办公室、人力资源和社会保障局等机构。“倘甸片区”自2011年1月1日实施“行政管理托管”以来,在倘甸“两区”管委会的统一领导下,克服行政区划的障碍,统一思想和行动,统筹谋划,统一规划,合理调配资源,统一组织实施,取得了明显的实际成效。目前,“倘甸片区”产业基础不断夯实,旅游产业蓬勃发展,城乡发展统筹推进,脱贫攻坚成绩显著,群众福祉持续增强,党的建设也得到全面加强。2015年被云南省命名为“倘甸扶贫开发综合实验区”,2018年也随寻甸回族彝族自治县、禄劝彝族苗族自治县、东川区实现整体脱贫,2019年4月实现整体脱贫验收。现在已经曾经一度时期从“三不管”的边缘贫困地区,一跃成为昆明北部发展新的增长极。

## 四、总结与思考

行政区划是国家对行政区域的划分,是国家权力在特定区域空间的分配。体现出国家以政治组织结构的方式来进行地域分割或要素配置。从理论上说,行政区划和区域经济发展关系密切:行政区划则通过行政建制的撤设、行政区的规模等级、行政区

<sup>①</sup>安子明:《行政管理托管的实证研究——以西安市沣渭新区“托管模式”为例》,《行政法学研究》2011年第2期。

<sup>②</sup>杜宇:《行政区划为市场让路的成功探索——徐州市以“行政管理托管”体制助推经济开发区“二次创业”成功的调查思考》,《农民致富之友》2012年第10期。

<sup>③</sup>大连市人民政府研究室:《关于大连高新园区实施“行政管理托管”模式的比选方案研究》2007年报告。

---

范围及行政中心的设置影响区域经济的发展，而区域经济发展是推动行政区划变更的动力，并在一定程度上决定了行政区划变更的方向。昆明“倘甸片区”的“行政管理托管”是在现行行政体制框架下解决跨行政区域集中连片贫困区整体脱贫问题的制度创新举措。在具体实践中发挥如下作用：一是促进了跨行政区域集中连片整体脱贫的治理能力的提升，如推进区域统筹规划、优化生产力布局、完善经济结构体系，实现区域发展整体效益最大化。二是促成了区域性整体贫困治理的“集体行动”，如打破资源要素流动的各种障碍，形成跨区域的资源要素统一合理调配，实现资源要素在区域间自由流动，有利于区域性整体发展。三是实现了跨行政界限区域的基础设施、资源开发、产业项目等建设的合理布局 and 有效开展，不断提高区域发展主体整体联动发展的自觉意识，避免不必要的重复建设，增强整体扶贫的实效性。四是探索了跨行政界限区域整体发展的行政管理方式创新，通过“小政府、大社会”的扁平化管理，推动行政体制改革和政府职能转变，助推区域经济发展。总之，云南省昆明市“倘甸片区”的“行政管理托管”，疏通了横在跨行政连片集中区域贫困区整体脱贫的一堵“看不见的体制墙”，为解决当前跨行政区域集中连片贫困区整体脱贫和区域整体发展提供了一种实践模式，但是，在实践中也存在一些因“行政管理托管”带来的问题，干部队伍、历史债务、社会管理、统计考核、党的建设、人大政协工作开展等系列具体问题。随着我国市场经济的不断完善发展，区域经济社会一体化的发展速度加快，以及行政管理体制的改革的不断创新，“行政管理托管”将完成“过渡使命”，退出发展的历史舞台，成为“历史”。