

云南省交通沿线扶贫集市载体适用性研究

陈宙翔¹ 张文波¹ 陈雪蕾²¹

(1. 云南省交通投资建设集团有限公司, 云南 昆明 650228;

2. 云南大学国际学院, 云南 昆明 650500)

【摘要】: 云南省地处中国西南边境,在“一带一路”中位置优越。但受制于基础设施建设薄弱,经济发展不均衡,贫困人口基数大,对促进云南省城乡均衡发展产生掣肘。基于对云南省贫困成因、现状以及相关扶贫集市建设政策背景的分析,明确了以国际驿道综合工程项目集群为依托,系统实施交通沿线扶贫集市建设,使交通基础设施建设为脱贫攻坚目标的实现发挥出积极作用。

【关键词】: 交通沿线 扶贫集市 载体 国际驿道

【中图分类号】 F540.32 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1672-867X(2019)03-0122-04

中国长期以来形成的城乡二元体制使得社会保障和公共福利在体制机制内的落地幅频不同,并由此产生了市场控制和支配权利的差异,结果对广大乡村经济的发展形成了制约。这种客观因素与乡村成为贫困面最大的状况之间存在一定关系。从理论上说,任何一个地方的经济社会要获得健康、积极的发展,在有效协调整合好国家与居民、地区、组织之间的权利关系的基础上,还需要处理好资本投入、市场建设等方面的关系,这样才能实现有效发展,消除地区贫困。云南省面临着脱贫难度大、需要脱贫人口多等多重压力。由于历史的和现实的诸多因素作用,需要从社会、经济、文化等各个方面加以努力,才能顺利完成好各项发展、脱贫等的任务,实现全面建成小康社会的目标。从目前情况看,当下的扶贫工作体系以政府为主体,产业带动面不足,致使扶贫的持续震荡影响面放大不足。为了有效解决存在的问题,本文拟以国际驿道综合工程项目集群为依托,提出合理规划、加大建设交通沿线扶贫集市力度以带动、促进贫困地区资源、初级产品转化为具有较高市场价值的商品的观点,实现交通基础设施建设投入资本效率最大化的目的。最能说明加大交通基础设施建设力度的重要性和必要性的共识,显然就是自全面实施改革开放以来人人皆知的“要想富,先修路”。

一、云南省贫困成因及现状

云南省贫困地区和居民的共性有居住地经济田地少、交通运输不畅、产业结构单一、生产方式个体化,农产品质普量低,性价比不高,“田间”到“餐桌”脱节,中间无序,市场决定性作用在生产源头、社会末梢产生共鸣作用差,生产效率低下等,致使政策杠杆效应差,政府长期负重。科技孵化和先进器具作为第一生产力在末梢的“低温”,生产关系的被动性“碎片化”,导致贫困地区和居民社会资源分配既“患寡”也“患不均”,经济发展水平严重落后。因此,要打赢扶贫攻坚这场战役,首先要从补齐交通基础设施建设等生产工具入手,再通过产业带动“碎片流”疏通生产关系这条链,达到个体激活、局面扭转、整体发展的循环递进逻辑,以小趋势切口优势带动大趋势汇流发展路径。云南省提出了“建档立卡直过民族人口于2019年全部脱贫”的目标,并针对贫困面大、贫困人口多、脱贫致富任务重的直过民族聚居区率先制定了实行14年免费教育政策、全面普及“双语”教育,加大对直过民族聚集区的基础设施建设、生态环境建设、特色产业建设、安居工程建设,加强对直过民族进行转移就业培训等政策

作者简介: 陈宙翔, 云南省交通投资建设集团有限公司副总经理, 高级工程师。

和措施。

截至 2017 年底,云南省农村贫困人口 331.9 万,65 岁以上老人占 14.51%,大病和慢性病患者占 9.3%,持证残疾人占 5%;深度贫困县 27 个、深度贫困村 3539 个;27 个深度贫困县贫困人口占全省贫困人口的 63.7%,少数民族贫困人口占全省贫困人口的 46.4%。2017 年全年实现 115 万贫困人口脱贫;实施易地扶贫搬迁 20 万人;实现转移就业 68.7 万人次;生态扶贫使 76.2 万贫困人口直接受益;精准资助贫困家庭学生 199.7 万人次;贫困人口全部参加基本医保和大病保险;围绕 4 类重点对象实施危房改造 32 万户,脱贫攻坚工作取得较大成就,但是贫困人口基数大,产业基础落实,脱贫攻坚任务依旧艰巨。^①截至 2016 年底,云南公路总里程达 23.8 万公里,其中高速公路通车里程 4134 公里、高等级公路 1.7 万公里、农村公路里程超过 20 万公里,乡镇通沥青路率达 100%、通班车率 100%,建制村通硬化路率超过 96%,^②但是铁路、高等级公路、不同交通基础设施以及不同区域之间的协同发展不均衡,交通发展与多主体之间的协同效益,还有较大的提升空间。

二、以国际驿道综合工程为契机,推动扶贫集市建设,实现产业协同发展政策背景与规划蓝图

(一)充分利用政策合围之势,为扶贫集市建设提供政策支持

其他产业政策和地域特征怎么形成合围之势,孕育承载点引爆合力。紧紧抓住国家关于云南打造成为主动融入服务“一带一路”重要纽带的战略部署和国家扶贫攻坚三年行动计划任务分解百项举措窗口期,围绕云南省的“三大战略”和“三大定位”、国家乡村振兴战略、部省扶贫三年行动、结合国家“十三五”规划、交通扶贫规划、八大产业实施意见等提出的“国家扶贫致富路、旅游路、产业路、国家旅游风景廊道、国际精品旅游带、民族文化走廊、国际电子商务通道”等具体要求,按照全省旅游、特色小镇、沿边开放等政策任务部署,推动国际驿道综合工程建设,为交通沿线扶贫机制建设提供政策支持。

(二)以国际驿道综合工程为基础,推动扶贫集市项目群建设

交通运输部《“十三五”交通扶贫规划》明确要求推进“交通+特色产业”脱贫,打造“特色致富路”,建设资源路、旅游路、产业园区路,进一步强化交通对产业扶贫的基础支撑作用,支持贫困地区特色产业发展,为交通沿线扶贫集市建设提供政策支持;而国际驿道综合工程是在“一带一路”战略背景下,结合云南省在“一带一路”中的优越位置,以云南省各州市县公路客厅、中国各省/自治区/特别行政区旅游驿站、“一带一路”国家形象驿馆构成的三大战略项目集群为龙头,辐射云南省周边国家综合交通沿线资源,以交通服务设施为依托,整合周边各类自然资源、土地资源、人文资源,融合地方文化元素,致力于打通开放性交通沿线经济通道、沿边地区国际合作的示范通道,为各地旅游业、农产业、大健康产业、养老产业融合发展和所在地政府、企业的合作发展等,打造一条纵横交错的人流、物流、信息流与资金流的线上线下相结合的共创平台、共享通道、共赢渠道,为交通沿线扶贫集市建设提供一种新的路径或载体,也为二者耦合提供了政策共振区。结合云南省的区域位置,充分发挥“一带一路”以及东南亚、南亚协同发展中的优势,国际驿道综合工程依托服务区、ETC、高速通、交通旅游数据融合中心、电商平台、精品酒店、汽车旅馆、万张联播屏、汽车租赁维修、风光光电互补、智慧交通等业态的植入,打造高速公路“数据流”和“能源流”“两带运营,从重资产运营商向平台运营商转型,实现覆盖全省的数据集合、客源导游、交通共享、设施共享、能源导流等功能,并构建出一张可服务于政府宣传、旅游目的地推广及各产业企业合作营运的开放性联网级服务平台,创造沿途产业带和数十万个就业岗位并安置数万余名贫困人口就业创业,为扶贫集市建设提供基础支撑。

(三)聚焦精准扶贫,提高扶贫集市建设目标精准性

交通沿线扶贫集市建设以交通基础设施为基础,打造国家扶贫致富路、旅游路、产业路、国家旅游风景廊道、国际精品旅游带、民族文化走廊、国际电子商务通道等民生通道,将交通经济通道定位提升到“具有产业对接功能的共享式国际产业交易道”(中国各地进入国外的贸易通道、沿边国家进入国内的合作通道)、“具有文化传播内涵的共创式国家文化传承道”“具有

旅游交流属性的共网式国家旅游风景道”，为全省各州市县区培育产业、发展经济、传播形象的共享平台、信息平台和资金交换平台。在“扶贫集市”上，可实现各产业、各经济社会主体的信息共享、资金流动，贫困群众不仅能够真切地感受到人人关心、关注、支持脱贫攻坚的氛围，激发出自身脱贫致富的内生动力，更重要的是，贫困户们能够通过与消费者交流，了解市场需求，搜集顾客喜好，及时地对自身的生产经营活动进行科学的调整，其他参与者亦可根据掌握的市场信息情况，为贫困地区提供新的产业援助或者产品供给，实现内生动力培育。这样一来，既有困难群众自身的辛勤劳作，又有社会各界的共赢发展，为广大困难群众同社会各界携手打赢脱贫攻坚提供新的思路。

三、充分发挥国际驿道综合工程的载体作用，推动云南省交通沿线扶贫集市项目集群协调发展

加大我省扶贫集市建设力度的根本目的在于解决制约很多贫困地区实现资源、初级产品转化为高市场价值产品的瓶颈问题，真正帮助云南省各地州市和乡镇村、各类企业和广大生产者能够更好地与市场对接，让我省广大贫困地区能够实实在在地共享“全省买、全省卖、全省付、全省运、全省游”五个全省联网性功能红利，共同打造并切实分享集信息流、物流、资金流人流、车流为一体的扶贫集市建设带来的发展机遇。

推动云南省交通沿线扶贫集市项目集群协调发展可以解放交通沿线贫困地区广大民众的生产力，改善贫困地区内部及对外交往交流的条件，扩大信息流，为转变这些地区贫困人口的观念营造更好的条件和生态环境。在促进经济社会发展水平的同时，为实现政治建设、社会建设、文化建设打下更加扎实的基础。

加大推动云南省交通沿线扶贫集市项目集群协调发展的力度还可以为贫困地区的经济社会发展提供创新平台，提高各参与主体的积极性与资源配置效率。通过构建这些地区公平高效的市场竞争环境，有效克服市场价格和行为扭曲，才能充分调动各类市场主体的积极性和创造性，进一步增强经济的创新力和竞争力。构建公平竞争的市场体系，必须充分尊重市场经济规律，有效地处理好政府与市场的关系，提高资源配置效率。就云南省而言，一是以国际驿道工程为基础，构建互联互通基础设施及共享共创平台，在交通沿线布局主要数据采集、管理的片区、次级中心，形成“云南扶贫集市数据中心”平台构建中强调公平与竞争机制建设，提高参与主体积极性；二是重点扶持部分参与主体的关键项目。在战略支撑性项目、交通沿线所有服务区/特色小镇/露营地内全面布署通道依托型电商平台，并以ETC卡为载体，实现全省一卡通模式的“国际交通电商平台”；在所有项目和主要景区、度假区、高速公路服务区内设立可全省联网的电子广告屏，实现一条信息、全省联播的营销与政务信息服务功能，形成“云南交通扶贫营销联播屏”；三是推动资源的合理流动。以交通沿线存量经营性资产（土地、服务区等）为依托打造国际驿道工程，与周边紧密型土地、森林、农田、水库、江河、古村和现有的云南省沿边城镇布局规划、特色小镇、全域旅游重点实施工程等资源相互整合，形成扶贫搬迁安置与产业型就业/创业综合体、共享分时经济连接体等多种战略级功能（传统产业、交通应急、交通扶贫、高原特色农产业发展、云南品牌推广、旅游救援及各类创新旅游业态示范等）于一体的，由各州市县（含现有特色小镇业主）合作开发的公路旅游客厅，由各省/自治区/特别行政区参与合作的文化旅游驿站，由“一带一路”国家和地区尤其是与云南毗邻的南亚国家与地区发起的国家形象驿馆，通过互联网平时方式进行高度集成，打造以交通沿线设施为基础的扶贫集市平台，提高资源配置效率。

同时，还可以通过加大推动云南省交通沿线扶贫集市项目集群协调发展的力度，为交通沿线贫困地区建立起多主体的协同关系，提高集市的兼容性。在以往的发展中，由于客观存在的市场信息不对称的客观因素作用，导致我省广大贫困地区经济发展项目设想在与市场实现有效对接方面存在着较大差距，资源利用、产品生产的市场有效转化率相对较低，很多产品在实现向商品转化的过程中定价远远低于市场价值，而且交通运输成本相对较高，降低了生产者的获得率。因此，建立起不同参与主体之间的协同机制，可以显著降低不同主体之间的交易成本费用，有效提升生产者的获得率。

四、加强财政资金绩效管理，提高财政资金放大效应

（一）充分发挥政府资金杠杆效应

一是在扶贫集市建设过程中,应该努力把中央和省级的各类资金中搭接国际驿道项目工程入口,争取大专项下小专项资金或政策,从而为扶贫集市建设提供更多的财政资金支持,把搬迁、企业转型升级等纳入财政预算范围,把宏观经济发展和基础设施建设以及文化家园作为扶贫集市建设的重要组成部分,在国际驿道综合工程建设中,综合考虑沿线居民特点以及经济社会发展水平,设计方案中考虑专项反哺资金或功能性基金,同时提高财政资金和政府投资基金以及国际驿道综合工程建设资金的放大效应。

二是要处理好财政投入与社会投入、短期投入与长远投入、“点”与“面”的关系,着力以财政投入为导向,以规划为抓手,以项目为平台,整合、放大财政专项资金的倍增效应,最大限度地发挥公共财政资金和政府投资基金铺垫作用,以此引导、撬动、激活社会资金投入,建立多元化的资金投入机制,形成“1+1+1>3”的多主体参与溢出效应。

（二）完善考核监督机制

一是根据规划流程与对象,对所有参与主体进行考核,对公共政策执行主体、社会经济主体以及贫困群众的参与度设计针对性的考核机制,并制定相应的奖补惩措施。

二是强化监督,多渠道多方式对扶贫集市建设情况进行监督,并设计完善不同参与主体的监督流程与偏差处置流程,确保国际驿道综合工程在扶贫集市建设中的引领作用、推动作用与基础作用的发挥。

三是建立资金管理制度体系,规范管理,对财政资金明确项目类型、使用范围、分配途径,充分发挥财政资金引领发动作用。

四是全面推行公开公示制度,简化程序。在保障财政专项资金安全、项目集群建设质量和效益的前提下,最大程度简化资金拨付程序和审批手续,预拨部分启动资金,注重财政资金铺垫作用和示范效应,最大限度的吸引多主体参与,才有产业繁荣,特别是千万返乡人才这个优势群体。

五、结论

依托国际驿道工程,利用已在全省全域分布且可联网的交通沿线所具有的人、物、信息汇集优势,结合共享经济发展理念,聚焦国际驿道综合工程统领云南省交通沿线扶贫集市建设载体适应性进行研究,致力于打通全省交通沿线各地州市县镇的经济通道、沿边地区国际合作的示范通道,为兴边富民、全域旅游、农产业、大健康产业、养老产业及其他特色小镇的融合发展和所在地政府、企业的合作发展,为云南省经济社会协调均衡发展提供一种新的视角。

注释:

1 云南扶贫热线 2018 年 11 月查阅云南扶贫热线《鼓掌!2017 年云南脱贫攻坚工作打了“翻身战”》http://special.yunnan.cn /feature15/html/2018-04/16/content_5166222.htm

2 2018 年 11 月查阅中国公路网《云南交通运输系统精准扶贫走新路》<http://www.chinahighway.com/news/2017/1132926.php>