

边境少数民族地区扶贫开发情况的调查及对策分析——以新疆乌什县为例

胡青江, 秦放鸣* (新疆大学经济与管理学院, 新疆乌鲁木齐 830046)

摘要 以乌什县为例, 通过实地调研来深入剖析边境地区扶贫开发面临的问题, 并有针对性地提出相应的对策建议, 以期有助于扶贫开发工作的开展。

关键词 边境民族地区; 扶贫开发; 问题; 对策; 乌什县

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)35-13765-02

Investigation and Countermeasure of Poverty Alleviation and Development Situation in Border Minority Areas

HU Qing-jiang et al (Economics and Management School of Xinjiang University, Urumqi, Xinjiang 830046)

Abstract This paper took Wushi County for an example to elaborate problems in poverty alleviation and development of border areas through the field investigation, proposed corresponding countermeasures and suggestions to facilitate the poverty alleviation.

Key words Border minority areas; Poverty alleviation and development; Problems; Countermeasures; Wushi County

边境地区作为新疆对外开放的门户, 是我国西北边境的重要屏障, 也是扶贫攻坚、富民固边的重点攻坚区域。长期以来, 边境地区的扶贫开发问题一直是新疆维吾尔自治区党委和人民政府工作的重中之重。推进该区域扶贫开发工作, 关系到全疆改革、发展、稳定的大局, 对于全面落实自治区“两带两区”的战略, 构建富民固边的沿边开发开放经济带, 促进新疆跨越式发展和长治久安目标的实现有着十分重要的战略意义。新疆边境扶贫扩大试点规划(2011~2015年)中明确指出边境扶贫扩大试点工作要通过加大扶贫力度, 使边境地区实现后发赶超, 步入科学发展、科学跨越的轨道, 到2020年基本消除绝对贫困现象^[1]。鉴于此, 笔者以乌什县为例, 对边境地区农村扶贫开发情况进行分析, 以期对当前新疆采取有针对性的措施推进扶贫开发工作开展有所助益。

1 乌什县概况

乌什县素有“塞外江南”的美称, 截至2012年末, 全县总面积9 082 km², 辖七乡二镇, 总人口209 963人, 其中年末乡村人口178 468人, 贫困人口110 608人。辖区内居住有维吾尔、汉、回、柯尔克孜族等19个民族(汉族占3%, 维吾尔族占94%以上)。

乌什县地处边境地区, 属于国家级贫困县, 耕地面积约占全县总面积的0.5%, 辖区内主要盛产玉米、棉花、小麦、番茄、沙棘及核桃等作物。近年来, 林果业发展较为迅速。据统计, 2012年全县林果业总面积2.4万hm², 其中杏0.5万hm²、核桃1.7万hm²、其他果品0.17万hm²。2012年全县完成地区生产总值21.2亿元(一产8.2亿元、二产2.8亿元、三产10.2亿元); 公共财政预算收入1.015亿元, 同比增长50.5%; 农牧民人均纯收入达到5 186元, 同比增长29.4%。全县有1 400户、6 000个低收入贫困人口实现脱贫, 返贫率

控制在4%以内。

2 乌什县扶贫开发的现状调查

乌什县扶贫开发工作始于1994年, 当年全县总人口为15.7万(贫困人口2.7户13.2万人, 占人口总数的84.1%), 贫困人口人均纯收入仅有371元。近年来, 乌什县立足县情, 把握县情实际, 坚持科学规划^[2], 因地制宜地扎实推进“特色农业和富余劳动力转移富民, 优势资源科学开发转换强县, 生态旅游及商贸服务业兴边”的发展战略^[3], 有针对性地采取相应的措施, 狠抓各项扶贫开发工作的落实, 保持了经济持续较快增长和社会事业的健康发展, 同时全县的扶贫开发工作也取得了可喜的成效。据统计, 1994~2012年, 全县有13 893户、21 172人摆脱了贫困。截至目前, 全县总户数14 783户, 其中贫困户数13 031户。贫困人口占农村总人口的比重由1994年的84.1%下降为2012年的61.97%, 贫困人口的人均纯收入由1994年的371元增长到2012年的2 281元。

截至2013年上半年, 自治区先后下达到乌什县财政扶贫项目21个、资金3 235万元。以2012年为例, 乌什县投资额、资金来源及资金投向集中于基础设施、农业生产、节水增地、基础产业、卫生教育等项目, 加大了对贫困乡村的投入力度, 农牧民生产生活条件明显改善, 全县53个扶贫开发重点村中生活用电和广播电视通达率均达100%; 未解决安全饮水的户数10 213户, 其中贫困户数6 128户; 需要改造住房的户数4 570户, 其中贫困户数2 742户。

表1 乌什县财政扶贫项目统计

类别	数量	资金//万元
常规项目	5	1 382
边境扶贫试点项目	2	1 000
山区特困村项目	6	300
安居富民房建设项目	1	124
到户扶贫贴息贷款项目	1	225
扶贫培训项目	4	84
互助资金试点项目	1	70
以奖代补项目	1	50

基金项目 新疆研究生科研创新项目(XJCRI2013007)。

作者简介 胡青江(1987-), 男, 河南项城人, 硕士研究生, 研究方向: 区域经济。*通讯作者, 教授, 博士生导师, 从事区域经济、中亚经济研究。

收稿日期 2013-11-20

3 乌什县扶贫开发中面临的问题

3.1 贫困人口基数较大,脱贫难度增加 一方面,按照国家2011年确定的农民人均纯收入2 300元作为新的国家扶贫标准来计算,全县农村仍有在册贫困户25 120户,106 989人,约占总人口的51%;另一方面,部分脱贫的农牧民生产生活水平仍不高,抵御自然灾害能力不强,返贫现象时有发生,巩固提高的任务仍然十分繁重。

3.2 项目建设资金不足,农牧民住房条件相对较差 2004年以来,乌什县实施了“抗震安居”工程,大部分农牧民住进了抗震房(面积在50 m²左右),居住条件得到明显改善。但与自治区实施的“安居富民”(面积在80 m²以上)工程相比存在较大的差距,大部分农牧民的住房还需要改(扩)建,这就需要大量的资金进行投入。但是由于该县大部分村地处偏远,且较为分散,基础设施建设成本明显高于平原区,加之农牧民积蓄有限和各类建材价格上涨幅度较快,致使配套建设资金缺口大,导致全县的基础设施建设面临很大的困难。

3.3 整村推进工作进展比较缓慢 一方面,由于乌什县县域面积大、乡镇较为分散,呈现出点多面广的布局,致使交通往来所需运行成本相对较高;另一方面,地方政府财政状况欠佳,各级财政用于整村推进工作的资金无法得到保障,重点村建设所需要的资金过度依赖于上级的拨付支持,按期实现整村推进难度大,进展比较缓慢。

3.4 自然条件恶劣,因灾返贫现象突出 边境一线和高寒山区聚集大量的贫困人口,该区域范围内自然条件十分恶劣,次生灾害频繁,辖区内农牧民自我发展能力较弱,经常发生因灾因病致贫、返贫问题的现象。如2013年6月乌什县发生的强降水天气造成9个乡镇、61个村和3个社区、6 525户、27 735人受灾,贫困农牧民因灾返贫,造成直接经济损失20 425.839 7万元,其中农牧业经济损失8 202.605 7万元,农民家庭经济损失6 922.95万元,水利基础设施经济损失3 444.024万元,道路基础设施经济损失1 856.26万元^[4]。

4 推进乌什县扶贫开发的对策建议

4.1 坚定不移地实施边境扶贫试点战略 坚持新疆边境扶贫扩大试点规划(2011~2015年),遵循“一线守边、二线固边、三线服务”的要求,将扶贫开发与中央对口援疆、国家边防建设、国家惠农强农等政策有机结合起来,下大力气改善边民,特别是守边户的生产生活条件,提高富民安居房的标准。此外,要结合当前自治区党委和人民政府有关“丝绸之路经济带”战略构想的要求,积极争取项目支持,同时要突出重点、因地制宜,逐步完善基础设施建设,不断改善农牧民的基本生产、生活条件,扶持发展特色产业增加收入,提高边民的自我积累、自我发展能力,积极创造有利于家庭发展和后代成长的条件,实现边境贫困农牧民“安得下、守得住、能致富”的目标。

4.2 进一步加大扶贫资金投入力度 针对乌什县培植草业、畜牧业、沙棘产业及农田水利、乡村道路、通讯广播、教育卫生等基础设施建设资金缺口严重问题,建议自治区能协调有关部门,进一步加大对乌什县扶贫开发工作各项资金的投入力度,积极扩大扶贫贴息贷款规模^[5]。帮助解决一些基础设施建设资金难以配置问题,为项目建设提供资金保障。同时,要加强社会扶贫资源的整合配置,确保党政机关事业单位、各类中介机构、企业和其他经济组织以及民间社团在扶贫开发中相互配合,有效地发挥作用^[6]。大力宣传并广泛动员社会各界人士深入对口帮扶村开展扶贫济困工作,为贫困农牧民提高大量人力、物力和资金的支持,确保扶贫开发资金投入持续不断加大。

4.3 提高项目建设补助标准,完善资源整合机制 对土地平整、农田水利基本建设、安居房建设和其他社会公益事业建设等项目,应逐步取消地方资金配套,提高项目建设的专项补助标准。另外,要完善资源整合机制,采取多种扶贫手段,深入推进边境地区开发式扶贫^[7]。一方面,建议进一步完善区级部门资源整合机制,明确区级各涉农部门在试点县项目资金安排上的目标任务,夯实责任,落实措施,实现自治区一级涉农资金的整合;另一方面,建议统一编制项目规划,把实质性的项目捆绑工作做在上报计划之前。

4.4 完善口岸基础设施建设,加快对外开发开放 紧紧围绕习近平总书记访问中亚四国提出的共建“丝绸之路经济带”的战略构想,完善口岸基础设施建设,恢复开放别迭里口岸,加快对外开发开放。一方面,鼓励各级政府积极加大对别迭里口岸建设和基础设施的投资力度,不断提升该地区城镇化发展水平和口岸通关能力;另一方面,发挥以城养县、以贸兴县、以商聚人的城镇功能,不断改善区域开发开放的环境,使其经济社会的活力、实力不断增强。在扶贫攻坚上真正做到财政有能力、扶贫有载体、脱贫有空间、致富有途径,进而不断推动乌什县扶贫开发的顺利开展。

参考文献

- [1] 新疆维吾尔自治区扶贫开发办公室. 关于印发新疆边境扶贫扩大试点规划部门任务分工的通知[EB/OL]. (2011-06-02) <http://www.xjfp.gov.cn/xxgk/jhgh/2011-06-02-716.html>.
- [2] 刘望秋. 浅谈新疆乌什县扶贫开发[J]. 实事求是, 2013(1): 111-112.
- [3] 阿克苏地区行政公署. 明确责任 狠抓落实 创新实干——各地积极贯彻落实地委(扩大)会议精神[EB/OL]. (2013-01-07) <http://www.aks.gov.cn/?thread-104517-1.html>.
- [4] 阿克苏地区行政公署. 阿克苏地区乌什县近期因降雨、山洪引发严重灾情[EB/OL]. (2013-06-24) <http://www.xjgzy.gov.cn/10141/10560/2013/61078.htm>.
- [5] 赵国明. 新疆实施扶贫开发纲要成效、问题及对策建议[J]. 新疆社会科学, 2011(3): 133-138, 164.
- [6] 沈君立. 试论新时期新疆国家级贫困县扶贫开发的指导思想、主要任务和基本方针[J]. 新疆社会科学, 2005(6): 81-85.
- [7] 战成秀, 韩广富. “兴边富民行动”开发式扶贫基本策略分析[J]. 黑龙江民族丛刊, 2013(2): 57-61.