

新疆南疆四地州反贫困路径研究

谢曾曾, 张爱萍* (塔里木大学经济与管理学院, 新疆阿拉尔 843300)

摘要 分析了新疆南疆四地州社会基础、保障工程、经济增长、生产动力和人文环境发展的多维度现实困境, 从致贫和返贫困两方面构建致困理论机理, 以此为基础提出新疆南疆四地州在保护生态的前提下在产业、金融、电商扶贫等反贫困路径及对策建议, 为 2020 年全面建成小康社会提供理论与实践的现实指导意义。

关键词 南疆四地州; 反贫困; 治贫路径

中图分类号 S-9; C957 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2019)19-0248-04

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.19.070



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Research on Anti-Poverty Path in Four Regions of Southern Xinjiang

XIE Zeng-zeng, ZHANG Ai-ping (School of Economics and Management, Tarim University, Alar, Xinjiang 843300)

Abstract The multi-dimensional difficulties of social foundation, security project, economic growth, production power and human environment development in the four prefectures of Southern Xinjiang were analyzed, and the theory mechanism of straitened from the aspects of poverty and return to poverty were constructed. Based on this, this paper puts forward the anti-poverty route and countermeasures for the four prefectures in Southern Xinjiang under the premise of protecting ecology, and provides theoretical and practical guidance for the well-to-do society built in 2020.

Key words Four prefectures in Southern Xinjiang; Anti-poverty; The way to cure poverty

新疆南疆四地州是国家脱贫的主战场, 贫困问题是阻碍区域经济发展、社会稳定的主要因素。《中国农村扶贫纲要(2011—2020年)》中指出要实现 2020 年全面建成小康社会的奋斗目标重点在中西部地区, 难点在连片特困区。《2019 年中央农村工作会议》国务院总理李克强强调要聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体, 落实脱贫攻坚重大举措, 提高脱贫质量, 巩固和扩大脱贫成果。要深化农业供给侧结构性改革, 夯实粮食生产能力和农业基础, 突出优质、特色、绿色等调整优化农业结构, 推动农村各产业融合发展。要加快培育农村发展新动能, 支持各类人才返乡下乡创业创新, 拓展农村就业空间和农民增收渠道。巩固发展“三农”持续向好形势, 为经济社会持续健康发展提供有力支撑。要做好打赢脱贫攻坚战是全面建成小康社会的底线任务, 要切实重点解决好实现“两不愁三保障”面临的突出问题, 加大“三区三州”等深度贫困地区和特殊贫困群体脱贫攻坚力度, 增强贫困地区、贫困群众内生动力和自我发展能力, 减少和防止贫困人口返贫^[1]。

1 新疆贫困地区现实困境

2010 年末, 民族自治地方年人均收入低于 1 274 元标准的农村贫困人口为 1 481 万, 占全国农村贫困人口的 55.1%^[2], 而这其中, 新疆的贫困程度比其他地方更严重, 2010—2017 年新疆的贫困发生率为 25.4%、19.8%、18.6%、15.8%、15.2% 和 12.63% 与全国同期贫困发生率(10.2%、8.5%、7.2%、5.7%、4.5% 和 3.1%) 相比分别高出 15.2、11.3、11.4、10.1、8.3 和 9.5 百分点。新疆贫困发生率远高于全国同期的贫困发生率。在 136 个边境县中, 国家级贫困县有 60

个, 占比 40%; 在 60 个边境贫困县中, 民族自治地方县有 54 个, 占比 90%; 新疆国家级贫困县有 27 个, 占民族自治地方的边境县的 50%, 因此新疆尤其是南疆四地州脱贫、抑制返贫工作尤为迫切。该研究以位于南疆四地州的巴楚县为例, 基于新疆的特殊性现实状况与当地具体情况相结合, 积极探索新疆南疆 4 地州乃至全国贫困地区精准扶贫、杜绝反贫困, 真正实现全面“真脱贫、脱真贫”, 为 2020 年全面建成小康社会提供理论与实践的现实指导意义。

1.1 巴楚县基本情况 新疆巴楚县位于阿克苏地区与喀什地区的交界处, 总面积 21 741.3 km²。巴楚县绿洲集中在叶尔羌河和喀什噶尔河沿岸的冲击扇平原上, 由西南到东北呈狭长地形。温带大陆性干旱气候, 四季分明, 夏季、冬季长, 春季、秋季短, 干旱少雨, 风沙天气多, 无霜期长。主要气象灾害为大风、沙尘暴、浮尘、冰雹、霜冻、春旱和洪涝。年平均气温 11.8℃, 年日照数在 4 434 h, 年均无霜期 213 d, 1 月份平均气温 -6.19℃, 7 月份平均气温 26.1℃, 县城年平均降水量 50 mm 左右, 年降雪量为 2.8 mm。总人口 37.794 9 万, 其中城镇人口 7.973 5 万, 非城镇人口 19.819 0 万, 汉族人口 1.774 8 万, 少数民族 36.020 1 万; 少数民族人口占比 95% 以上, 特殊的自然环境、地理位置, 特殊的人口结构等诸多因素让巴楚县在经济、文化生活、社会公共服务等各方面发展长期受多重因素制约, 难以发展。

1.2 巴楚县现实困境分析 从经济环境来看, 南疆四地州经济基础相当薄弱, 一、二、三产业结构极不合理。一是传统农业占主导地位, 如棉花、红枣、核桃、中草药等, 但是缺乏特色支柱产业。土地盐碱化、荒漠化情况严重, 不仅抑制了其他种类作物在此存活, 并且农民需要花费大量的资金来维护仅存的作物。二是工业化水平低。三是第三产业发展极其艰难, 巴楚县社会总产值低, 人均收入少, 消费水平低。

从社会环境看, 公共服务落后, 社会化水平低。一是贫

基金项目 国家社科基金重点项目(14AZD054)。

作者简介 谢曾曾(1994—), 女, 河北安国人, 硕士研究生, 研究方向: 社会治理。* 通信作者, 教授, 博士, 博士生导师, 从事社会治理和民族团结研究。

收稿日期 2019-04-19

困地区教育、卫生、医疗等公共产品供给能力弱。很多镇乡家庭供子女上学的意识不强。“贫困者多育”，多育者无钱教育，贫困代际传递现象严重。少数民族贫困户中存在无视政策，无节制生育，不给新生儿上户口，导致大批新生儿在医疗、上学等多方面得不到应有的保障。合作医疗基础薄弱，农民医疗负担重。二是社会事业发展滞后，城镇化程度较低。公共产品无法满足基层社会的迫切需求。社会治理组织化程度较低、基础设施建设需要从头再来，成本较高。农牧民公平、便捷的基本生产生活需求不能保障。

从生产动力来看，生产条件匮乏。一是基础设施落后。巴楚县公路等级低，尤其是在镇与乡的交通路段，能源电力供应严重不足，尤其在农场等地方，电压不稳正常生产生活用电难以保证；通讯建设投入少，网络系统不发达，信息化建设近几年虽有改善但依旧较落后。二是天然生产条件差，受特殊的地貌、地质影响，沙尘暴等自然灾害常年迫使作物种类选择严重受限。三是贫困家庭底子薄、积累少，因灾、因病、因残返贫频率高，难以巩固扶贫成果。四是传统生产方式占比大，农业方面化肥无节制使用、牧业方面农户养殖超过草场生态弹性，矛盾突出。五是资金要素短缺，当地特色项目并没有相对突出，招商引资相对困难。

从人文发展来看，文化贫困现象突出。一是文化差异大。新疆长期以来就是多民族共同聚居，不同民族的人们所接受的文化种类也存在差异。二是文化建设滞后。村民尤其是深度贫困的村民受教育程度普遍较低，综合素质差，劳动技能差，整体学习力较差。三是观念落后。“等、靠、要”思想根深蒂固，“女孩子不用多读书”想法仍然存在，没有意识到科技改变生活，创新才能致富，因而不能有效学习借鉴和灵活变通。四是人才缺乏。贫困地区生活条件差，很难吸引外来人才，本地居民的子女，经过上学、工作生活能力好时，

也不会选择回到当地，而是选择举家搬迁，人才“请不来，留不住”现象严重。

新疆南疆贫困地区发展产业、吸引产业集聚的基本条件不足，农村连片贫困人口增收困难，扶贫开发千头万绪，成本高效益低，是南疆四地州贫困地区脱贫攻坚目前亟待改进和解决的问题。

2 新疆南疆致贫理论分析

基于以上困境，进一步分析新疆南疆贫困地区致贫机理(图1)，对精准扶贫、精准管理、科学施策有重要的指导意义。

2.1 致贫角度 从图1看到，致贫角度主要包括包括自然环境、人口素质、生产技术、产品结构、基础设施、多种文化并存、政府行为等7个方面^[3-5]。①自然环境差。新疆南疆的大部分地区均位于塔克拉玛干大沙漠周边，大风天气居多，常年受沙尘暴影响，农作物种植、牲畜养殖等都受到非常大的影响。②人口素质低。贫困地区的农牧民受教育机会少，很少具有良好的自我发展能力，同时创业精神不足。③信息闭塞。部分地区交通极其不便利，长期处于半封闭状态，难接触外界的新技术、新知识，发展能力相对较低。④产品结构单一，收益渠道少。恶劣的天气，导致可选择的种植品种有限，同时又需要花费更多的费用在维护和治理工作上，加大成本压力。⑤基础设施落后。能源、交通、通信、水利电力、科教文卫、商业服务等生产和生活服务设施不足。⑥多种文化同时并存发展。维吾尔族、哈萨克族等居民大多信奉伊斯兰教，与汉族居民之间存在差异，因此在管理方面同一套方案不一定能解决实际问题。⑦政府行为偏差。对贫困地区贫困形势研判与减贫战略定位、方向、重点和治理体系等采用统一标准，无法针对地区特点进行精准扶贫。

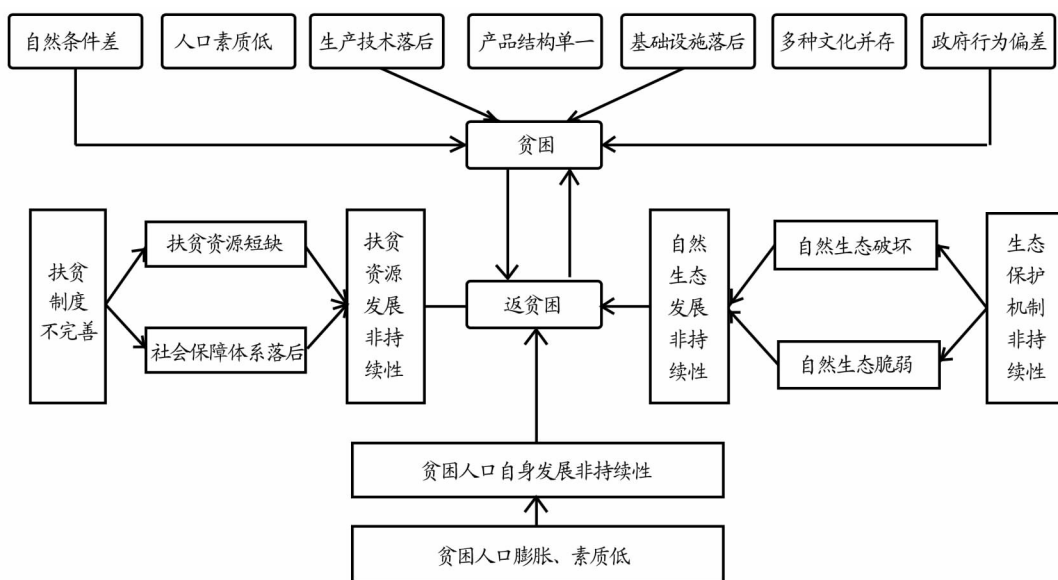


图1 南疆四地州贫困地区致贫理论模型

Fig. 1 Theoretical model for poverty alleviation in poverty-stricken areas in 4 regions of Southern Xinjiang

2.2 返贫角度 从图1可以看出，返贫因素主要包括贫困农民自我发展机制、扶贫机制、生态保护机制3个方面。

①贫困人口素质低，自我发展非持续性^[6]。基础教育落后，职业教育水平低，继续教育缺失，自我发展能力差，开拓创新

精神严重不足。②扶贫制度不完善,扶贫资源非持续性。一方面缺乏针对性、精准性,不能做到整合扶贫力量,合理运用激励机制等,群众参与性不高、扶贫效果不佳。另一方面,扶贫资源如资金、人才、基础设备、技术等缺乏长效计划实施机制。③生态保护机制不健全,经济发展非持续性。扶贫工作的目的是为了当地人民富起来,而贫困地区的农牧民急于求成,存在超前使用、超前开发的情况,在扶贫项目的设计、实施与生态保护措施没有合理的结合安排,这就让扶贫工作不能持续增加农牧民收入,反而以牺牲当前本就脆弱的自然环境为代价,恶性低水平发展,同时给下一代造成更加恶劣的生态环境^[7]。

3 新疆南疆反贫困必备要求

3.1 精准划分、一类一策是扶贫工作的“第一粒扣子” 一是严格按照“精准识别、动态管理”的要求,精准锁定贫困对象,及时跟进、及时更新、动态追踪、巩固成果。脱贫和返贫人口评判要兼顾客观性和人性化标准,建立完整的客观评判指标体系和进入退出机制,确保精准扶贫。二是细分贫困类型,因人因地制宜,差异扶贫。牧民可依据少数民族长期以来多以放牧维持生计的特点,对其进行种牛、种羊购进,饲料购买资金补贴等方面扶持脱贫,农民可扶持产业包括适宜大面积种植的棉花、红枣等农作物种植,同时还有对品质要求较高、适宜小面积种植的如中草药等进行产业帮扶脱贫。教育致贫可通过对当地家中有适龄孩子的家庭家长进行讲座培训、走访了解,并且在校的贫困户学生完成学业;文盲致贫可脱盲扶志,因病致贫分为大病丧失劳动能力的和仍具有劳动能力的2种,按照不同的实际情况对症实施相应政策;因灾致贫可实施移民搬迁等切实可行的措施。通过各种措施保证贫困地区农牧民真脱贫、脱真贫、不返贫。

3.2 科学施策、全面多项为扶贫工作“量体裁衣” 扶贫规划必须具有科学性、可行性、持续性。既要解决燃眉之急,又要符合长远目标,更要在保护生态前提下推动可持续发展,切实解决贫困农民生存问题、增收问题和发展问题。决策者、贫困群体和科技工作者要全面参与并协同互动,以新疆南疆四地州当地特色农业、养殖业为基础,发展现代农业、特色旅游业及相关服务业,如巴旦杏、留香瓜等种植。其次以科技为支撑,规划培育新型主体。积极以科技进步优化资源配置,推动产业发展,促进产业结构升级。本着产业主体成熟一代、扶持一代、储备一代的原则,围绕本地区特色产业发展,加快构建现代化和产业化兼具的农业龙头企业、合作社、家庭农场、种养大户等贫困地区新型农业经营体系,扶持深加工企业的创建,持续提高资源利用率,保证脱贫效果。

3.3 政府多维反复排查、整合,做好扶贫工作的“清道夫” 要想彻底摆脱贫困,抑制返贫,政府的“兜底”工作尤为重要。一是进一步推进移民搬迁,改善生产生活条件,创造就业环境。群众远离灾害源,并且“搬得出、稳得住、能致富”。二是继续发挥农业保险作用,扩大农业保险覆盖面。三是继续完善新型农村合作医疗制度。提高统筹基金使用率和补偿率,简化报销程序,提升保障水平。四是继续完善

新型农村养老保险制度。五是继续完善社会救助制度,救助对象公平,救助标准合理,救助成效显著^[8]。从根本上、要害处切除因灾致贫、因病致贫、因病返贫的病源。

3.4 贫困户积极主动反贫、创新,做好扶贫工作的“造血”源头 一是组建脱贫攻坚交流平台,推广精准扶贫、科学治贫、有效脱贫的先进经验。二是发挥种养合作社、互助资金协会作用,将资源、人力、技术同贫困地区需求及市场有效对接,积极探索脱贫致富新路。三是凝聚社会各界力量,倡导社会全员参与,探索社会力量参与脱贫攻坚的新路^[8]。保证贫困地区的农牧民不仅目前摆脱贫困,而且能够长期持续地走富裕之路。

4 新疆南疆反贫困突破路径

新疆南疆地区一直是精准扶贫及反贫困的主战场,而南疆四地州又是重点帮扶对象,特殊的地理位置,特殊的民族组合聚居,南疆四地州贫困地区应结合本区域特点和特色,积极探索反贫困模式和路径。扶持产业脱贫、全面实施教育脱贫、推广金融扶贫,多措并举,将南疆贫困地区由生态型贫困地区改变为可持续、可循环、易保持、可复制的生态型富裕地区。

4.1 精准施策合力攻坚,实施“产业+扶贫” 南疆四地州大部分界域临近塔克拉玛干沙漠,遭遇土地沙漠化、盐碱化威胁和沙尘暴侵害,因此农牧民在通过种植养殖致富的同时也为防止沙漠化日益逼近做出贡献,但是沙漠化的治理技术以及治理成本又会让农牧民的生活难上加难。因此必须因地制宜,结合当地实际特色资源优势,发展“集约、绿色、可持续”的生态农业生态产业化,推进特色产业扶贫。坚定不移地做好生态保护工作,在此基础上要根据市场需求,结合当地优势,以完整产业链的形式,将特色的、具有卓越品质的产品推向更广阔的市场,打造独一性特色品牌。充分发挥新型农业经营主体在资金、技术、品牌、营销等方面的优势,以结对、定点、对口等多种帮扶形式,示范并带动贫困农民就业增收,提高贫困户脱贫致富能力,共享产业发展成果^[9]。

4.2 补齐短板提升脱贫质量,推广“金融+扶贫” 新疆南疆贫困地区长期以来备受中央以及自治区领导的高度关注,在阻碍重重,各种条件相对落后的情况下,国家在带动脱贫的初期采用单一的最基础的“输血式”扶贫方式,随着扶贫渠道逐渐增多,扶贫方式也从“输血式”转为“造血式”扶贫,2018年自治区财政安排扶贫发展资金69.1亿元,其中:中央专项资金66.76亿元,自治区专项资金2.34亿元。安排南疆四地州年度财政专项扶贫资金57.88亿元,占全区资金的84%,安排22个深度贫困县48.55亿元,占南疆四地州资金总量的84%。在专款专用的原则下,用于培育和壮大贫困地区产业、改善小型公益性生产生活设施条件、增强贫困人口自我发展能力和抵御风险能力等方面。一是以工代赈支出方向。2018年自治区财政安排以工代赈资金23.9亿元,全部用于南疆四地州,安排22个深度贫困县22.2亿元,占南疆四地州资金总量的93%。资金使用紧紧围绕促进贫困地区发展和建档立卡贫困人口脱贫目标,组织实施一批基本农田、农

田水利、乡村道路、小流域治理、片区综合开发、草场建设、村容村貌整治等贫困农村中小型基础设施工程,发挥以工代赈投资支持山、水、林、田、路建设的综合优势,统筹解决制约贫困乡村脱贫致富的共性问题,提升贫困乡村基础设施综合支撑能力,带动贫困人口增收脱贫。二是少数民族发展支出方向。2018年自治区财政安排少数民族发展资金10.3亿元,安排南疆四地州5.7亿元,安排22个深度贫困县4.8亿元,占南疆四地州资金总量的84%。少数民族发展资金向深度贫困地区、边境一线村、人口较少民族地区和贫困村倾斜,主要用于兴边富民行动、扶持人口较少民族发展、少数民族特色村寨保护与发展、少数民族传统手工艺保护与发展等。三是贫困农林牧场支出方向。2018年自治区财政安排贫困农林牧场扶贫资金0.77亿元,其中贫困农场0.39万元,贫困林场0.38万元。扶贫资金主要用于支持地方国有贫困农林牧场改善生产生活条件,利用当地资源发展特色产业,用于基础设施建设、生产发展等。新疆南疆地区可积极推进政策性、商业性和合作性金融机构共同参与对贫困群体提供金融扶持。积极向贫困农民提供小额信贷、小额贴息贷款,满足新疆南疆集中连片贫困区发展产业的资金需求,推动扶贫资金运行由政府“输血型”向依托民间金融机构“造血型”转变^[9]。

4.3 扶志扶智激发内生动力,推进“教育+扶贫” 扶贫先扶志,要加大力度推进“教育+扶贫”工作。贫困地区教学与条件差,加上贫困地区人民整体素质偏低,受教育意识较差,导致贫困恶性循环,因此贫困地区可以采取免费教育、移民教育,为寒门学子教育托底,以签约返乡工作形式资助贫困家庭孩子上高等院校。二是以职业教育中心、农业技术培训中心、农民大学堂为阵地,对农民进行系列化、层次化、规模化技术培训,夯实贫困地区农民自我发展能力^[10]。可组织开展对贫困地区具有劳动力的农牧民进行技能培训,培育扶持新型职业农牧民。

4.4 多方联动改进传统观念,加快“电商+扶贫” 多方联动改进传统观念,搭乘“互联网+”顺风车。开展农村电商对农户的积极性具有很好的促进作用。传统产业扶贫项目失败最主要的原因就是没有给产业扶贫的产物农产品找到销路,农户由于没有收益便失去积极性。但电子商务能解决产品销路问题,提高农户的积极性。农户积极性提高了,农户就

会为了收益提高劳动效率。这将会促进整个农村电商扶贫产业的健康良性发展,农产品因流通量的提高会大大降低物流、营销等成本费用,从而提高产品竞争力。新疆特殊地理位置,得天独厚的日照时间,当地特有的留香瓜、红枣、巴旦杏、核桃、沙枣鸡、新疆肉苁蓉、天然野生甘草、罗布麻质量优同时真正的绿色天然生长,具有非常广阔的市场,“电商+扶贫”可以最大程度让贫困地区农牧产品实现“线上线下”的全覆盖。微商、农村淘宝的日益活络是南疆贫困地区脱贫致富具有持续性的一把金钥匙,“互联网+”模式也同时能够接触到来自各地的新的技术、新的知识、新管理办法,可以有效防止闭门造车的局面。

5 结语

2018年,南疆四地州深度贫困地区脱贫攻坚进展顺利,实现52.09万人脱贫,贫困发生率降至10.4%,南疆四地州政府应充分结合自身条件,发挥当地特色优势作用,脱贫攻坚,要全面发力,精准施策,才能向纵深推进,各司其职做好精准扶贫工作的领导者、决策师和保障者工作。调动社会各方积极性参与扶贫,同时更要做好监督以及绩效考核工作,真正做到以多维度为基础,多管齐下精准施策,带领贫困户、贫困地区脱真贫、真脱贫、不返贫。

参考文献

- [1] 中共中央、国务院. 中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)[EB/OL]. [2018-02-04]. http://www.360doc.com/content/17/0523/16/17692632_656494257.shtml.
- [2] 杨阿维,滕小芳. 西藏农牧区贫困代际传递影响因素分析[J]. 西藏科技,2016(12):12-14.
- [3] 汪三贵,郭子豪. 论中国的精准扶贫[J]. 贵州社会科学,2015(5):147-150.
- [4] 汪三贵,刘未. 以精准扶贫实现精准脱贫:中国农村反贫困的新思路[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2016(5):110-115.
- [5] 付志鸿,陈标平. 统筹城乡视阈下的中国农村反贫困战略转向[J]. 求实,2013(4):35-39.
- [6] 李苗,崔军. 供给侧改革背景下的财政专项扶贫资金使用问题研究[J]. 财政监督,2017(22):74-78.
- [7] 胡铭焱. 精准扶贫背景下陕南反贫困路径研究[J]. 东北农业科学,2018,43(4):57-61.
- [8] 杜明义,赵曦. 中国藏区农牧区反贫困机制设计[J]. 贵州社会科学,2010(8):82-86.
- [9] 黄琦,陶建平. 扶贫效率、形态分布与精准优化:秦巴山片区例证[J]. 改革,2016(5):76-88.
- [10] 王亚飞,董景荣. 新农村建设中的文化贫困问题与对策——破解“三农”问题的一种视角[J]. 农业现代化研究,2008(3):285-288.

(上接第211页)

- [9] DENG C, SUN Y Y, FU H, et al. Antioxidant and immunostimulatory activities of polysaccharides extracted from *Tremella aurantialba* mycelia [J]. *Molecular medicine reports*, 2016, 14(5): 4857-4864.
- [10] YA X J, XIN Y H, YAN Z, et al. Studies on the purification of polysaccha-

rides separated from *Tremella fuciformis* and their neuroprotective effect [J]. *Molecular medicine reports*, 2016, 13(5): 3985-3992.

- [11] 史振伟,许焱,李晓璐. 银耳多糖改善脓毒症小鼠调节性T细胞的免疫活性[J]. 中国免疫学杂志,2016,32(3):313-317.
- [12] 吴本培,雷波. 食品加工处理对银耳中硝酸盐和亚硝酸盐含量的影响[J]. 中国酿造,2016,35(5):111-114.