

杨临宏 ■ 主 编

扶贫问题研究 2016



云南大学出版社
Yunnan University Press



扶贫问题研究

2016

主 编 杨临宏

副主编 胡兴东 琚婷婷

编 委 杨临宏 胡兴东 胡仕林 张翠霞

陈忠言 蒋 莹 董云云



云南大学出版社
Yunnan University Press

图书在版编目(CIP)数据

扶贫问题研究. 2016 / 杨临宏主编. —昆明: 云南大学出版社, 2017
ISBN 978-7-5482-3107-3

I. ①扶… II. ①杨… III. ①扶贫—研究—云南—2016 IV. ①F127.74

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第216051号

策划编辑: 张丽华

责任编辑: 张丽华

封面设计: 周 旸

扶贫问题研究 2016

杨临宏 ■ 主 编

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 云南大学出版社印刷厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 18

字 数: 323千

版 次: 2017年9月第1版

印 次: 2017年9月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5482-3107-3

定 价: 58.00元

地址: 昆明市一二一大街182号(云南大学东陆校区英华园内)

电话: 0871-65031071 65033244

邮编: 650091

网址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

本书若发现印装质量问题, 请与印厂联系调换, 联系电话: 0871-65033247。

目 录

发展理论探索	(1)
边疆地区生态文明建设与自然资源的保护与利用	
——以云南省西双版纳州为例	戚 琳 (3)
以综合素质为导向的滇西县域医务人员继续教育模式研究	
.....	课题组 (10)
滇西边境山区旅游扶贫动力机制分析	张翠霞 (30)
“互联网+旅游扶贫”的路径探索	
——以滇西边境山区为例	蒋 莹 (38)
浅论云南省边境地区教育扶贫思路	
——以云南省临沧市为例	张记磊 (46)
高校扶贫模式浅析	
——以云南省为例	胡钦杰 (52)
发展现状与发展战略研究	(57)
“后撤并时代”中国农村地区教育体系重构对策研究	
.....	胡兴东 崔茂乔 (59)
关于梁河县打造特色旅游助推县域经济快速发展的可行性	
分析报告	课题组 (85)
滇西地区产业结构调整中高层次人才需求现状与对策研究	
——以楚雄彝族自治州为例	课题组 (112)

关于加强滇西边境山区脱贫攻坚工作的建议	课题组 (118)
云南社会组织参与扶贫政策研究	董云云 (123)
滇西大学生中华优秀传统文化认同现状及对策研究	
——以云南省大理州、德宏州为例	课题组 (132)
立足 GMS 中国(云南)建立开放型国际粮食市场体系的	
对策建议	蒋莹 (138)
浅谈云南省怒江州教育扶贫问题和对策	张晓 (146)
云南省“控辍保学”工作存在的问题与对策	崔翔 (154)
浅论云南省教育扶贫中贫困地区教师队伍建设	黄瑜 (165)
精准扶贫信息平台构建	何瓦特 黄维萍 温佛生 (170)
扶贫工作法治化研究	(177)
精准扶贫立法问题研究	杨临宏 (179)
教育扶贫典型案例集锦	(191)
滇西边境山区高校扶贫典型案例	
——北大·弥渡	史楠 孙基男 雷虹 (193)
多措并举 务求实效 着力推进定点扶贫工作	
——浙江大学 2013—2015 年定点扶贫工作总结	(209)
对外经济贸易大学“7+1+N”扶贫工作模式	李卫刚 (217)
构建五维平台 助推精准扶贫	
——以复旦大学结对德宏州为例	(230)
苍山西坡“传”真情 漾濞江畔“媒”名扬	
——记中国传媒大学对口帮扶大理州漾濞县工作	(268)
对昭通市镇雄县教育脱贫攻坚调研报告及建议	
.....	琚婷婷 邓锐刚 (274)

发展理论探索

边疆地区生态文明建设与自然资源的保护与利用

——以云南省西双版纳州为例

戚琳*

引言

党的十八大报告指出，建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出位置，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。生态文明是人类为建设良好生态环境而取得的物质成果、精神成果和制度成果的总和。加强生态文明建设特别是对边疆地区生态文明建设与自然资源的保护与利用，必须依靠制度。要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，积极探索和建立体现生态文明要求的目标体系，建立体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。近年来，全国各地特别是边疆地区各级党委、政府坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，着力推进天保工程建设、公益林保护、绿色发展、循环发展、低碳发展，特别是以云南省西双版纳州为代表的边疆地区，率先提出“生态立州”战略，全州上下形成了节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，不断强化生态文明建设与自然资源的保护与利用，从源头上扭转生态环境恶化趋势。

* 戚琳，云南省人大常委会办公厅文档处副处长。

一、生态文明及生态文明建设概述

生态文明是世界新潮流，它首先在西方国家提出。近年来，随着中国经济社会的不断发展，生态文明及其建设也越来越被人们所关注。2007年，在党的十七大开开幕式上，胡锦涛总书记在报告中强调，要建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。党的十七大报告提出建设生态文明并做出具体部署，体现了我们党和政府对新世纪新阶段我国发展呈现的一系列阶段性特征的科学判断和对人类社会发 展规律的深刻把握。2012年，党的十八大报告指出，建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。胡锦涛同志指出，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，从源头上扭转生态环境恶化趋势，为人民创造良好的生产生活环境，为全球生态安全做出贡献。综上所述，生态文明是一个古老而又现代的社会发展话题，它的内涵伴随着人类文明的发展而不断丰富，它是工业文明发展形态后的产物。它是人类遵循人与自然、人与环境、人与社会和谐发展这一客观规律而取得的物质与精神成果的总和，是以人与自然、人与环境、人与社会按照自然规律共生共存、相互影响、良性互动、和谐可持续发展为基本原则的社会发展形态。从人与自然和谐的角度，吸收党的十八大成果的定义是：生态文明是人类为保护和建设美好生态环境而取得的物质成果、精神成果和制度成果的总和，是贯穿于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设全过程和各方面的系统工程，它反映了一个社会的文明进步状态。

根据生态文明的概述，我们可以对生态文明建设有一个概念性的理解。正如胡锦涛同志指出：“建设生态文明，实质上就是要建设以资源环境承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为目标的资源节约型、环境友好型社会。”这深刻揭示了建设生态文明的内涵和本质。建设生态文明，以把握自然规律、尊重自然为前提，以人与自然、环境与经济、人与社会和谐

共生为宗旨，以资源环境承载力为基础，以建立可持续的产业结构、生产方式、消费模式以及增强可持续发展能力为着眼点，以建设资源节约型、环境友好型社会为本质要求。

二、西双版纳州自然资源概况及生态文明建设

西双版纳傣族自治州（简称西双版纳州）位于云南南部，北纬 $21^{\circ}08' \sim 22^{\circ}36'$ ，东经 $99^{\circ}56' \sim 101^{\circ}50'$ 。属北回归线以南的热带湿润区。西双版纳州是我国热带生态系统保存最完整的地区，是地球北回归线上仅存的热带雨林，其独特的地理区位和优越的热带、亚热带的光热水土造就了丰富的生物多样性。西双版纳州拥有占地 300 多万亩的自然保护区，其中 70 万亩是保护完好的原始森林，森林占全州总面积近 60%，到处青山绿水，郁郁葱葱，以其美丽和富饶闻名遐迩。在这片仅占全国 $1/500$ 的国土上，有动物种类 2000 多种，占全国的 $1/4$ ，植物种类 5000 多种，占全国的 $1/6$ ，建有国家级自然保护区 402 万亩，森林覆盖率为 78.3%，是中国生物多样性聚集区、国家级生态示范区、国家级风景名胜区和联合国生物多样性保护圈成员及全球 25 个生物多样性保护热点地区之一，素有“天然温室”“动植物王国”“物种基因库”“森林生态博物馆”和“北回归线上的绿宝石”“中国避寒胜地”等美誉。1993 年 10 月 8 日，联合国教科文组织正式审批西双版纳国家级自然保护区为国际生物圈保护区。从世界地图上一眼看去，会发现在西双版纳同一纬度上的其他地区几乎都是茫茫一片荒无人烟的沙漠或戈壁，唯有这里的 2 万平方千米的土地像块镶嵌在皇冠上的绿宝石，格外耀眼。在这片富饶的土地上，有占全国 $1/4$ 的动物和 $1/6$ 的植物，是名副其实的“动物王国”和“植物王国”。

良好的生态环境和自然资源是一个地方最大的特色、最好的资源和资本及最有竞争力的优势，利用这一优势必须随着经济社会的发展变化进行新的探索，采取新的策略。跨入新世纪以来，西双版纳州做出了“生态立州”的战略决策，把“生态”作为支撑全州可持续发展的基石，立志率先建设生态州。编制了热带雨林保护规划和行动计划，制订实施了“西双版纳生态立州战略行动方案”，把“生态立州”的战略具体化、目标化，确保到 2015 年建成国家级生态州，实现“生态经济发达、生态环境优美、生态文化繁荣”的目标；坚持依法保护，把“建设生态州”列入了《西双版纳傣族自治州自治条例》，先后制定实施了森林资源保护条例等 20 多部与生态保护、生态建设相关的条例、法规、文件；坚持弘扬优良传统，大力开展宣传教育，使生

态文明理念深入人心,自觉选择绿色健康的生活方式和消费行为;坚持运用经济杠杆撬动人们保护生态环境的积极性,积极探索建立生态补偿机制和热带雨林保护基金,鼓励人们育林造林、退耕还林,保护家园;坚持以改革的办法解决难题,完善林业领导管理体制和工作机制,在现有国家级自然保护区基础上建立州级和市县级自然保护区,州、县(市)、乡镇、村层层签订森林资源保护目标责任书,把管护责任落实到山头地块和人头上;坚持开放式保护,积极开展国际合作,与老挝共建跨境联合自然保护区域。有效的保护使西双版纳州的自然保护区面积扩大到504万亩,天然林面积增加到1575万亩(覆盖率为54.9%),森林覆盖率提高到78.3%,野生亚洲象增加到250头左右,“动植物王国”的成员逐渐增多。消极被动地保护自然资源事倍功半,积极主动地保护自然资源事半功倍。只有满足人们生存和发展的基本需要,让人们逐步过上富裕的生活,才能实现对生态、对热带雨林最有效的保护。经过认真分析和研究,西双版纳州一方面把建设生态州作为其转变发展方式的突破口,坚持走生态产业化、产业生态化的路子,突出绿色抓农业,突出环保抓工业,突出生态抓文化旅游业,既要“绿水青山”,也要“金山银山”,努力实现经济效益、社会效益和生态效益相统一,不断提高人民群众生活水平,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要;另一方面,西双版纳州深刻认识到自己所处的是一个中国西南边疆少数民族欠发达地区,经济发展水平低,社会发育程度低,面临的困难还很多,在保护热带雨林这项重大而艰巨的任务方面,急需国际社会尤其是发达国家、发达地区提供资金和技术转让等方面的支持,以便更好地保护好这片人类共享的热带雨林。西双版纳提出生态立州战略,不是以牺牲环境和破坏热带雨林为代价求得一时发展的战略。党的十八大召开后,西双版纳州立足州情,充分利用西双版纳所具有的生态资源、气候环境资源以及民族独特文化资源,将环境治理、生态恢复与传统文化中的生态观有机结合起来,把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设全过程,促进经济效益、生态效益和社会效益相统一,实现绿色发展、循环发展、低碳发展和永续发展,提出了把西双版纳建设成为“美丽中国”试验示范区的战略构想,为西双版纳州生态文明建设与自然资源的保护和利用带来了难得的机遇。

三、西双版纳州自然资源的保护和利用

近年来,随着生态文明建设进程的不断推进,边疆地区自然资源中的土地、气候、水、海洋、湿地、森林、草场、野生动植物、矿产、能源、地

热、自然保护区和自然资源信息化与资源信息保障能力建设及自然资源的保护与利用工作取得显著成效。但也应看到,传统的经济结构和发展模式仍未实现根本性调整,边疆地区资源环境问题依然是制约经济社会发展的重要瓶颈,生态文明建设任重道远。要强化边疆地区生态文明建设与自然资源的保护与利用,必须狠抓重点领域、重点企业节能,加强责任考核。在国家统一部署下,抓紧推进生态文明建设的体制机制研究,在边疆地区建设生态文明试验示范地区。着力推进节能减排,积极解决大气污染问题;大力发展循环经济,加快推进示范试点建设,积极发展节能环保产业;同时,要求政府各部门加快职能转变,增强责任意识、法制意识和服务意识,全力推进生态文明建设和自然资源的保护和利用。多年来,西双版纳州在云南省坚持生态立省、环境优先,着眼西南生态安全屏障和生物多样性宝库建设,着眼建设美丽云南、争当全国生态文明建设排头兵的战略部署,按照在发展中保护、在保护中发展的要求,积极推进生态文明建设与自然资源的保护和利用,通过实施主体功能区划和生态功能区划、防护林和天然林保护、退耕还林等工作,全州境内生态功能区的保护和管理得到加强,生物多样性保护等各项工作取得积极进展,生态文明建设与自然资源的保护和利用得到有效推进。

四、西双版纳州生态文明建设与自然资源的保护与利用存在的问题

近年来,随着人口的增长和国际国内现代化进程加快,西双版纳州生态文明建设与自然资源的保护与利用也面临着巨大的压力和严峻的挑战。群众脱贫致富要求日益迫切,自然资源的保护和利用矛盾日益突出,经济作物开发种植使人与森林、人与野生动物的矛盾冲突不断加剧。特别是热带雨林保护面临诸多困难,环境污染问题严重,生态恶化趋势加剧,《环境保护法》《森林法》《自然保护区条例》等法律法规由于在环境资源保护中出现问题的复杂性、多元性,相关法律法规显然已不健全,急需进行修订和完善。在自然资源的保护方面面临的最大问题是地方财政困难,对野生动物肇事补偿标准太低,挫伤了部分群众的保护积极性,如公益林生态效益补偿方面还存在许多不足之处。西双版纳州拥有大量的国家级、省级、州级等自然保护区,国家实施天然林保护工程以来,各族群众顾大家、舍小家,积极退耕还林、封山育林,植树造林,全力支持生态建设各项工作。自从西双版纳州提出“实施生态立州战略”及“行动方案”以来,经过大量艰辛努力,在朝着实现生态经济发达、生态环境优美、生态文化繁荣、生态兴边睦邻,率先建成生态州的目标迈进,也得到各族群众的支持。但是在很多方面,没有正

确处理好生态文明建设与自然资源的保护和利用的关系,生态建设与自然资源开发与保护的矛盾,如商品林经营收益与公益林生态效益补偿标准反差过大,严重影响生态公益林的管护。管护林地的人民群众渴望发展、渴望致富,在守住青山绿水的同时,也希望和其他地方一样,生活一天比一天好,人民群众为生态建设和环境保护付出很多,牺牲了许多个人利益,但他们中的相当一部分人生活却很艰苦,许多人民群众还生活在贫困线以下。一边是青山绿水,一边是渴望脱贫致富的困难群众,肩负着保护生态环境的责任,这种局面,既影响到村民保护和建设生态环境的积极性,也影响到生态林区的和谐发展和民族团结稳定。另外,在生态文明建设方面,西双版纳州为此付出了艰苦努力。由于西双版纳州地处澜沧江—湄公河水系下游,既是东南亚国家重要的黄金水道,也是我国乃至世界生物多样性集聚区和物种遗传基因库,更是外来有害生物、疫病的天然阻隔屏障,生态区位和生态功能十分重要。长期以来,各级有关部门高度重视和大力支持西双版纳州的生态文明建设与自然资源的保护和利用,工作成效十分明显。全州林业用地面积、森林面积、森林覆盖率、活立木总蓄积量、森林生态系统服务功能等指标都位居全省乃至全国前列。良好的生态环境,已成为西双版纳州最突出的特点和优势,成为最重要的资源和资本,成为最珍贵的品牌和形象。但是,随着工业化、城镇化加速发展,加之近年来西双版纳州大力发展橡胶产业,导致水源枯竭、水土流失,生态建设保护工作的压力进一步加大,局部地区生态恶化的趋势没有得到根本扭转。全州 25 度以上陡坡耕地,水土流失日趋严重。2011 年 5 月,国务院出台了《关于支持云南省加快建设面向西南开放重要桥头堡的意见》(国发〔2011〕11 号,以下简称《意见》),提出要把云南建设成“我国重要的生物多样性宝库和西南生态安全屏障”,并将其作为桥头堡建设的五大战略目标之一,云南生态文明建设特别是西双版纳州的生态建设迎来了难得的历史机遇。为贯彻落实《意见》提出的生物多样性宝库和西南生态安全屏障建设相关要求,中共云南省委、云南省政府于 2012 年 1 月 10 日在昆明召开了“森林云南”建设推进大会,提出了“森林云南”建设的总体思路、工作重点和重大举措。随后,西双版纳州也积极行动,争取各级、各部门对西双版纳州生态文明建设与自然资源的保护与利用的支持。

五、基于上述思考的建议

针对生态文明建设与自然资源的保护与利用的现状,结合边疆地区实际,特提出以下建议。

第一，建议国务院从国家战略考虑，在加强生态文明建设与自然资源的保护和利用进程中，在边疆地区确定试验示范区，并给予特殊政策扶持。

第二，建议国家有关职能部门，给予边疆地区生态文明建设与自然资源的保护和利用试验示范区在经费、建设用地、环境保护和建设等方面更多的优惠政策和项目支持。

第三，建议国家相关部门在边疆地区生态文明建设与自然资源的保护和利用试验示范区建设中，加强宣传、推介和经验总结，彰显地域特色，发挥示范效应。

第四，在边疆地区生态文明建设与自然资源的保护和利用工作中，要更加重视自然资源的保护和利用与当地经济社会协调发展的关系。

第五，国家在坚持节约资源和保护环境基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主要方针的同时，要尽快出台着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展行之有效的具体政策措施，努力推动生态文明建设与自然资源的保护和利用。

第六，全国和地方各级人大及其常委会要进一步建立、健全和完善生态文明建设与自然资源的保护和利用法律法规，强化法制在边疆地区生态文明建设与自然资源的保护和利用中的促进作用。

以综合素质为导向的滇西县域医务人员 继续教育模式研究^①

“以综合素质为导向的滇西县域医务人员继续教育模式研究”

课题组*

2016年8月19—20日,全国卫生与健康大会在北京举行,为深入实施健康扶贫工程提出了要求,也为全面实现“健康中国”战略指明了方向。习近平同志指出:要坚持中国特色卫生与健康发展道路,把人民健康放在优先发展的战略地位,全方位、全周期地保障人民健康;要以基层为重点,以改革创新为动力,将健康融入所有政策;要让全体人民获得公平可及、系统连续的健康服务。^②

贫困地区的基层卫生人才匮乏和人员综合素质不高是我国健康服务体系的短板。要补齐这块短板,需要加强对基层医务人员的继续教育(亦指毕业后教育、学历后教育),探索当前继续教育模式,通过不断尝试创新,研究出既符合我国医学继续教育要求,又满足贫困地区基层医务人员需要的新模式,并将此模式应用推广、持续改进。^③本文对滇西县域医务人员(以医生为主体)参与继续教育的现状进行调研,并对部分医务人员予以干预,以期探索以提高基层医务人员综合素质与实践能力^④为导向的适合滇西卫生与健康事业发展的医学继续教育模式。

* 课题负责人史楠,北京大学第一医院党院办副主任、团委书记,大理弥渡县挂职副县长。课题参与人:董琰、陈肖峰、段博原、段刘伟、宋健刚、潘华珍、刘振权。

① 本研究由2015—2016年教育部定点扶贫滇西专项课题经费资助。

② 习近平:《在2016年全国卫生与健康大会上的讲话》。

③ 范新生、陈蓓、刘振龙:《基层医院医学继续教育工作存在的问题及对策》,《中华医院管理杂志》2003年第1期。

④ 王文静:《基于能力培养的教育模式在医学继续教育中的应用》,《中国卫生产业》2013年第5期。

一、对象与方法

（一）调研对象

调研对象为教育部对口支援的集中连片特困地区“滇西边境山区”的部分县域医疗机构（不包括省级和州、市级医疗机构）的医生和负责人。其中：医生 599 人（含受干预的弥渡县 143 人），是本次调研的主体对象；医疗机构负责人 109 人（含受干预的弥渡县 23 人），作为辅助调研对象。

（二）调研方法

调研方法以在线问卷调查为主要调研方法，辅以个别访谈。通过文献研究、专家咨询、实际调研等多种途径，分别设计“滇西县域医务人员继续教育调查问卷”医务人员版与医疗机构版。调查内容主要包括主体对象的一般情况和对继续教育的认知与需求现状等，对辅助对象的调研主要围绕目前医疗机构官方开展继续教育的实际情况展开。问卷通过教育部赴滇西边境山区第三、第四批挂职干部（副处级）发放，回收问卷的有效率为 92.4%。

针对北京大学对口支援的云南省大理白族自治州弥渡县，自 2015 年 7 月开始通过健康扶贫工程从思想和行为两方面予以持续干预试点，并要求弥渡县医务人员在接受一年干预后再参与本次调查，与其他县域进行比较。

（三）统计学方法

问卷回收和主要统计学描述委托上海循环信息科技有限公司旗下的“问卷星”网站施行，计数资料采用 χ^2 检验，以 $\alpha = 0.05$ 为检验水准。

二、结果与分析

（一）一般情况（主体对象）

在被调查的 599 名医生中，男性 239 人，女性 360 人，男女比例为 2:3，平均年龄 32.2 岁，其中 20~39 岁 480 人，占 80.3%。工作地点在县级公立医院 384 人（64.1%），民营医院 51 人（8.5%），乡镇卫生院和村卫生所（含社区卫生服务中心）144 人（24.0%），其他地方（疾控中心等）20 人（3.3%）。文化程度以大学本科为主（564 人，占 94.2%），另有 35 名为中专毕业。取得执业医师或执业助理医师资格的有 428 人（占 71.5%），专业技术职称情况为：初级 227 人（37.9%）、中级 118 人（19.7%）、高级 49 人（8.2%）。