

第十六期

广西发展论坛 交流论文集



广西壮族自治区社会科学界联合会

编 著

刘 俊 主 编

马 文 副主编

广西科学技术出版社

第十六期

广西发展论坛交流论文集



广西壮族自治区社会科学界联合会 编 著

刘 俊 主 编

马 文 副主编

图书在版编目 (CIP) 数据

第十六期广西发展论坛交流论文集 / 广西壮族自治区
社会科学界联合会编著. — 南宁: 广西科学技术出版社,
2016. 7

ISBN 978-7-5551-0602-9

I. ①第… II. ①广… III. ①区域经济发展—广西—
文集 IV. ①F127.67-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第 150936 号

DI SHILIU QI GUANGXI FAZHAN LUNTAN JIAOLIU LUNWEN JI
第十六期广西发展论坛交流论文集

广西壮族自治区社会科学界联合会 编著
刘俊 主编
马文 副主编

责任编辑: 饶江 梁珂珂 陈正煜
责任校对: 夏晓雯 卢宾祖

装帧设计: 韦娇林 苏畅
责任印制: 韦文印

出版人: 卢培钊
社址: 广西南宁市东葛路 66 号
网 址: <http://www.gxkjs.com>

出版发行: 广西科学技术出版社
邮政编码: 530022

经 销: 全国各地新华书店
印 刷: 广西大华印刷有限公司
地 址: 广西南宁市高新区科园路 62 号
开 本: 787 mm×1092 mm 1/16
字 数: 957 千字
版 次: 2016 年 7 月第 1 版
书 号: ISBN 978-7-5551-0602-9
定 价: 90.00 元

邮政编码: 530007

印 张: 44.75
印 次: 2016 年 7 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

质量服务承诺: 如发现缺页、错页、倒装等印装质量问题, 可直接向本社调换。

编辑说明

党的十八大报告提出到 2020 年全面建成小康社会、实现国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番的宏伟目标。广西是全国贫困问题最突出的欠发达地区之一，小康社会建设进程与全国有差距，与西部的平均水平也有差距。广西要与全国同步全面建成小康社会，扶贫任务非常艰巨。如何加快扶贫攻坚步伐，促进广西“老、少、边、山、穷”地区群众早日脱贫致富，是广西与全国同步全面建成小康社会的关键环节之一。自治区社科联、自治区扶贫办、中共百色市委、百色市人民政府于 2014 年 10 月共同举办第十六期广西发展论坛，围绕“扶贫攻坚与广西全面建成小康社会”主题进行研讨，为自治区有关决策提供理论支持。

本期广西发展论坛征集论文要求围绕论坛主题，就“扶贫攻坚与广西全面建成小康社会”提出对策建议，要求理论联系实际，观点鲜明，符合学术规范，具有一定的学术价值和应用价值。论文征集从 2014 年 5 月下旬至 7 月底止，共征集论文（含研究报告）274 篇，经过专家组评审，共评选出 100 篇获奖论文。总体上看，获奖论文涵盖领域广、涉及学科多，理论性与创新性并存，具有一定的应用价值。

为更好地发挥优秀论文的作用，同时鼓励和吸引更多的社会科学工作者参与，我们将本期发展论坛的优秀论文结集出版。对于入编的论文，我们不做思想上和观点上的修改，仅做文字规范方面的修饰和篇章结构上的调整。同时，为鼓励原创，尊重同行，我们对引文和参考文献做了保留。对论文作者的单位、职务、职称等，按征集论文时作者所任职的单位、职务、职称来标署。

由于时间紧，文字加工量大，限于编者水平，错漏难免，敬请作者和读者批评指正。

编者

2015 年 12 月

目 录

产业扶贫到户：新阶段扶贫攻坚的重中之重	赵禹骅 凌经球 (1)
在区域联合行动中寻找治理对策——滇桂黔石漠化片区扶贫开发研究	黄 信 (8)
强化农民工子女教育，夯实农村扶贫工程的基石	梁乐欣 (14)
加快沿边开放，推进左右江革命老区扶贫攻坚的研究	高 歌 (21)
攻坚克难：百色市石漠化片区贫困农民可持续生计优化策略探究	黄启学 (26)
弘扬百色起义务实精神 大力发展特色现代农业 坚决打赢广西贫困山区扶贫攻坚战	苏祖纯 (38)
农民创业与国家扶贫开发模式优化策略探讨——基于广西天等县的实证分析	莫光辉 (49)
开展兴边富民行动大会战的几点思考	刘 康 (59)
桂林市少数民族地区乡村旅游扶贫可持续发展探析	李霄冰 (67)
加强桂西石漠化山区生态扶贫的对策	李广义 (74)
加快左右江革命老区贫困带扶贫开发的思考——以河池市为视域	李春连 (80)
促进定点扶贫工作创新机制的探索与思考	玉显东 (86)
探索建立精准移民工作新机制	沈永明 (94)
实施扶贫生态移民 加快推进扶贫攻坚	鹿 汉 钱 辉 (98)
增强和完善“造血功能” 打好新一轮扶贫攻坚战——关于新一轮百色市扶贫攻坚工作的思考	黄志伟 (103)
广西扶贫政策和机制创新研究	廖志华 赵 杰 (109)
创建广西泛巴马国家级长寿养生旅游扶贫特区构想	黄 承 黄金宝 李俊龙 陆燕梅 (120)
新文化扶贫：对文化扶贫形式的新诠释	刘世臻 (140)
广西贫困地区全面建成小康社会研究	磨正中 (146)
浅论广西石漠化地区旅游扶贫对策与研究	方镇强 王永辉 (155)
实施“六大创新”，加快石漠化地区产业扶贫进程	梁振芳 (163)
开发扶贫与加强基层统战工作问题研究——以河池市为研究对象	蒙小脉 (171)
广西整村推进扶贫开发模式研究	杨 媚 (179)
红水河实施发展新战略的建议	贾 晔 (185)
广西贫困地区突出民族特色打造魅力城镇的对策思考	齐先朴 (191)

广西贫困地区农民收入增长研究·····	谢 胜 许景玲 梁 鑫 (198)
加强对广西石漠化地区扶贫开发的若干思考·····	周明钧 (204)
消灭石漠化片区生态性贫困的多维思考——以滇黔桂石漠化片区为例·····	韦庆儿 (210)
广西贫困地区实现全面建成小康社会的对策研究·····	龙泳合 (218)
广西工业反哺农业扶贫开发的路径思考·····	黄宗科 (232)
石漠化地区扶贫生态移民与城镇化耦合发展的研究·····	殷浩栋 (243)
百色市革命老区贫困群体反贫困的模式与路径研究——基于阿玛蒂亚·森的“可行能力” 理论·····	杨素刚 (249)
民族旅游资源开发利用与贫困地区发展·····	马剑平 (258)
石漠化地区开发旅游扶贫探析——以百色市为例·····	蓝敏坚 钟汉江 (264)
民族旅游资源开发利用与贫困地区发展——以广西富川瑶族自治县为例 ·····	叶 梓 陈殿余 劳 晖 徐 敏 吴庚敏 (274)
广西大石山区致富带头人奇缺问题对策研究·····	林忠伟 (283)
企业产业扶贫与广西欠发达少数民族地区小康社会建设·····	陈伟雄 韦雨江 (288)
广西连片特困石漠化地区贫困问题与扶贫机制探析·····	黄亚冰 黄燕玲 罗盛锋 代新洋 (293)
国际 NGO 参与扶贫机制创新的实践与启示——以国际行动援助在广西发展示范区为例 ·····	雷文艳 (301)
对“脱帽县”扶贫民生的调查与思考——以广西百色市平果县扶贫开发工作为例 ·····	冉蓓莎 (307)
论广东精准扶贫实践给广西的启示·····	农积坚 (317)
论社会扶贫与民族地区政府治理能力提升·····	陈会方 (323)
边境地区农村扶贫怪圈及其破解对策分析——以国家扶贫开发重点县那坡为例 ·····	农玉珍 岑永宏 (328)
广西农村扶贫开发面临的新形势与机制探讨·····	冯 娟 (334)
新贫困现状下广西产业扶贫培育与发展研究·····	乔鹏亮 (341)
广西民族地区旅游扶贫感知研究——以程阳八寨为例·····	李 佳 罗盛锋 黄燕玲 (347)
深入分析贫困人口民族因素 实现广西扶贫攻坚奔小康·····	周光大 陆大吉 韦立宪 (356)
石漠化地区精准扶贫的对策分析·····	陈燕丽 (361)
新时期创新农村扶贫开发路径研究·····	黄文论 (366)
关于田东县金融扶贫的实践与思考·····	张刚铭 (375)
广西扶贫实践及调整思路探讨·····	盛兆宁 (384)

教育扶贫——我国扶贫思路和扶贫政策的转变与创新·····	缙文学 向家宇 (392)
广西革命老区实现全面建成小康社会的对策研究——以百色市为例·····	梁韶玫 (399)
三段规划: 突破整村推进扶贫模式瓶颈·····	叶颜秀 (410)
当前广西农村扶贫开发面临的问题及对策探究——以百色市为例·····	杨静萍 (417)
新型城镇化背景下扶贫开发的思考——基于柳州市柳东新区洛埠镇农村贫困状态的调查 ··· ·····	蒙振华 (423)
广西金融扶贫创新与发展·····	彭强华 刘莹 (430)
推进广西石漠化地区旅游扶贫开发的思考——以河池市为例·····	韦茂才 (437)
农民工精英回归: 农村扶贫开发的理性选择·····	方世川 (444)
当前广西农村扶贫开发面临的问题及对策·····	农正光 (450)
以就业为导向做好广西北部湾失海渔民扶贫工作的思考·····	邓惠文 (455)
贫困人群的心理资本干预与提升·····	莫光政 葛兵 (462)
百色市红色旅游扶贫开发研究·····	苏艳玲 (469)
关于贫困山区教育扶贫的几点思考·····	杨霞 (474)
当前桂西北地区生态贫困成因分析及对策·····	韦湘云 (478)
民族贫困地区旅游资源开发与区域发展的路径选择——以广西百色市靖西县为个案研究 ··· ·····	李鹂 (484)
百色市水库移民可持续发展路径思考·····	黄国伊 (490)
扶贫攻坚 农民增收是关键——以河池市为例调研报告·····	唐秀国 (497)
金融扶贫对农民收入增长效应的实证研究——来自广西田东县的经验·····	李善民 (503)
以科学发展观指导贫困地区新一轮扶贫开发问题探讨·····	周良成 (509)
百色市石漠化区域生态扶贫开发模式研究·····	黄文论 (516)
对广西旅游扶贫开发的一些思考·····	李侑峰 (523)
农业产业化扶贫的新思考——以河池市农业产业化扶贫为例·····	罗秀香 (529)
上层设计对推动广西少数民族山区产业发展作用研究——以广西贺州市贫困村产业发展为例 ·····	潘林忠 蒋家安 廖世福 区钟泉 (538)
坚持合作制 发展合作经济——广西老、少、边、山、穷地区农民脱贫致富的一把金钥匙 ·····	孙居考 (544)
深化扶贫开发的一个角度: 扶智·····	甘灿业 (550)
“十二五”以来广西贫困地区城镇居民收入情况分析 ·····	磨正中 (555)
广西老、少、边、穷县域经济差异的产业基尼系数分解·····	韦韡 (560)

推进德保县扶贫开发工作浅析·····	陆俊材 (569)
破解农村金融扶贫难题的实践与思考——以田东县为例·····	李玉华 (573)
桂西资源富集区可持续发展研究·····	刘又堂 (582)
创新驻村扶贫主体新模式浅探——以县(区)为视角·····	农显慧 (588)
桂西农村实现同步建成小康社会对策分析·····	陆毅 (594)
贫困地区扶贫对象增收的有效途径——以西林县为例研究农村贫困对象增收问题·····	黎炳锋 (603)
党建扶贫:扶贫开发创新性实践研究——以凌云县党建扶贫为例·····	旷红梅 (607)
选准产业是推动扶贫的关键——对田阳县蔬菜产业推动扶贫的调研·····	黄金 (614)
加强农村基层服务型党组织建设 加快广西农村扶贫攻坚步伐·····	黄建辉 (620)
桂西资源富集区城镇化水平与旅游业发展关系研究——基于面板数据的实证分析·····	陈晓梅 杨宗翰 (627)
桂西资源富集区生态补偿与可持续发展机制研究·····	黄新锋 (635)
在精准有效轨道上推动扶贫工作科学开展·····	林昆勇 (641)
普惠制金融视角下金融扶贫模式构建——以广西为例·····	李善民 (646)
百色市创新扶贫开发模式对策研究·····	覃周平 (652)
适应新形势 研究新对策 做好大石山区贫困县扶贫开发工作·····	骆才连 (660)
百色市建成小康社会的生态环境问题与对策——以百色矿业发展中的生态环境问题为视角·····	贾引狮 麻春霞 (666)
破解大石山区农民增收难点问题的思考——以河池市为例·····	唐秀国 (672)
广西石漠化地区科技扶贫示范村建设对策研究·····	盘名德 (678)
培养新型农民: 边境地区农村扶贫方式的最佳选择——以国家扶贫开发重点县那坡为例·····	农玉珍 (684)
贫困地区创新金融扶贫模式研究——以百色市为例·····	莫秀美 (690)
经营模式创新是治理山区石漠化之本——以百色市为例·····	赵虎 (694)
农地流转: 村庄脱贫致富的重要路径——基于南宁市西郊一个村庄的案例考察·····	韦凯芳 石菊常 (702)

产业扶贫到户：新阶段扶贫攻坚的重中之重^①

赵禹骅 凌经球

【摘要】针对我国扶贫攻坚新阶段的特征，中央提出了实施精准扶贫的新要求。精准扶贫的核心要义是在准确地识别出贫困对象的基础上，通过扶贫体制机制创新，将扶贫资源配置到户，扶持贫困户发展符合其自身条件的产业项目。当下产业扶贫到户仍存在许多问题，突出表现为“6个缺乏”，即缺乏发展产业的市场信息、启动资金、技术基础、劳动力、奋斗精神和支撑条件等。只有破解这些难题，才能打通阻碍精准扶贫的“最后一公里”。

【关键词】新时期 扶贫攻坚 精准扶贫 产业扶贫到户

在全面建设小康社会的背景下，我国的扶贫开发事业进入了一个新阶段。针对扶贫攻坚新阶段的特征，中央提出了精准扶贫的要求。笔者认为，精准扶贫不仅要准确地识别出贫困对象，确定应该扶持的贫困者，更要通过扶贫模式创新将资源配置到户，扶持贫困农户发展符合其自身条件的产业项目，这才是精准扶贫的核心要义。因此，深入研究产业扶贫到户的有效途径，对实现新阶段扶贫攻坚目标具有重要的意义。

一、产业扶贫到户是精准扶贫的题中之义

改革开放以来，尤其是进入21世纪后，我国的扶贫开发事业取得了举世瞩目的成就，农村贫困人口大幅度下降，城市贫困问题基本上得以解决。不管按照何种贫困标准，我国贫困人口的减少幅度都非常显著。按照2008年设定的农村扶贫标准，2010年农村贫困人口比2000年减少了6700万，贫困人口下降幅度超过70%^[1]。当前，我国正按照既定的现代化发展战略部署，着力推进全面建成小康社会进程，根据中共十八大提出的奋斗目标，我国到2020年经济总量和人均GDP要比2010年翻一番，学界普遍认为届时人均GDP将达到15000美元。为顺应这一发展趋势要求，我国政府把贫困线提高到农村人均年纯收入2300元，这标志着我国的扶贫开发事业迈进了新的阶段。

笔者认为，所谓的扶贫开发新阶段，“新”就新在全面建成小康社会对扶贫开发提出了一系列新的要求，比如在进一步致力于消除绝对贫困的同时，要更加重视缓解相对贫困，尤其要有效防范非贫困人口（包括脱贫后又极易返贫，处于贫困边缘状态的人口）陷入贫困的风险，要提高公共服务均等化水平，并注重改善贫困人口的贫困状态，为贫困人口增强自我发展能力创造条件等。

^①本文系凌经球主持、赵禹骅等参与的2014年度国家社会科学基金重点项目“滇桂黔石漠化片区贫困农户可持续生计策略优化研究”（14AMZ008）的阶段性成果。

这些新要求，归结到一点就是要以增强贫困人口自我发展能力为切入点，以增加收入为核心，切实提高扶贫效益。这就要求我们把粗放型扶贫转变为精细化扶贫，由“漫灌式”扶贫转变为“滴灌式”扶贫。适应这一变化的要求，必须采取切实有效的措施使各项扶贫资源配置到农户，特别是要使产业扶贫落实到一家一户。这是因为对于我国当下而言，贫困人口的收入低下仍是困扰扶贫开发工作的大问题，贫困人口增收难仍是迫切需要解决的核心问题。而贫困农户的产业发展既是农户增收的主要途径，也是贫困农户自我发展能力提升的具体体现和重要标志。多年的扶贫实践给我们一个重要的启示，即产业扶贫到户是解决贫困群众致富增收的根本性和长远性的重要举措。没有产业扶贫到户，贫困人口就没有增收的项目，脱贫就缺乏载体，致富就缺少后劲。只有解决了产业扶贫到户这个“最后一千米”问题，精准扶贫才能得以实现。

产业扶贫到户是精准扶贫的有效载体。借助可持续生计分析框架理论，实现产业扶贫到户的路径可从以下几个方面来分析：第一，摸清楚贫困农户的生计资本状况，包括每一个贫困农户所拥有的自然资本、人力资本、物化（质）资本、社会资本、地理（空间区位）资本、金融资本；第二，分析现有扶贫政策制度对贫困农户可持续生计的影响，分清有利支持条件与制约因素；第三，分析贫困农户在自身生计资本状况和制度政策约束下做出的生计策略选择情况；第四，分析当下贫困农户生计变迁的状况；第五，针对贫困农户的生计状况，提出改善其可持续生计策略的措施。简而言之，就是根据各个贫困家庭的生计资本以及约束条件等现状，采取一户一策的帮扶策略^[2]。

二、产业扶贫到户的现实困境

从现实来考量，当下的扶贫开发与产业扶贫到户的要求仍有不小的差距，主要表现为以下六个“缺乏”。

（一）缺乏发展产业的市场信息

贫困农户发展产业需要一定的条件，比如有适合贫困农户的产业项目等。在现代市场经济条件下，在他们自身可达到的区域市场上，了解发展什么项目具有市场竞争优势（即是发展种植业还是养殖业等），就需要他们具有获取市场信息的能力。但这恰恰是贫困农户的最大弱项，因为当下仍处在贫困状态的人口，基本上是地处偏远山区，他们往往缺乏必要的社会资本，除了本村内的亲戚朋友之外，几乎没有熟人，与外界的联系非常少，自然也就很难获取对他们自身真正有用的市场信息。当然，在贫困农户中，不乏掌握现代信息技术的人，他们可以通过互联网搜索市场信息，但是因为网上的信息繁多杂乱、真假难辨，没有一定经验的人给予指导，所了解到的信息就很难保证是真正有用的信息。

（二）缺乏发展产业的启动资金

贫困农户缺乏资金主要是以下三个方面原因造成的：一是贫困农户本身收入低。有的农户连基本生活都难以维持，基本没有剩余资金投入扩大生产。二是财政性产业扶贫资金难以落实到户。因为此类资金预算支出本来就比较少，每个贫困县所得到的资金更少，加上贫困农户如果没有可行的项目，即便给了资金也难免挪作他用。现行的产业扶贫资金基本上是由于对龙头企业进行补贴，如广西实行的“十百千”工程等。三是农户难以从金融机构借到资金。我国现行的金融体制不利于将资金配置到贫困农户，这是不争的事实。2008年底至今，广西田东县在吴邦国同志的带领下，在全国范围内率先开展农村金融体制改革。改革的重点之一是通过农户进行信用评级，建立农户信用体系，再根据农户的信用情况给予授信。信用好的农户可贷到最高8万元的免抵押贷款，这在一定程度上缓解了农户贷款难的问题。但笔者在对贫困村的调研中发现，该项制度尚难解决贫困农户贷款难的问题。这是因为这一制度只是提供了农户向金融机构贷款的必要条件而非充分条件，换句话说金融机构对农户放贷，除了看农户的信用等级之外，更重要的是要看他的还款能力。如果没有还款能力，信用等级再高还是无法实现贷款，也就是说农户信用体系的建立改变不了银行“嫌贫爱富”的现实。最近笔者到该县某村调研，证实了这一点。该村294户，至今还未有一户从银行贷款成功。这是无可厚非的，因为金融机构是企业，风险始终是悬在他们头上的一把利剑。

（三）缺乏产业发展的技术基础

贫困人口之所以缺乏技术，一是文化程度比较低。以笔者调研的田东县某村为例，在该村755个劳动力中，高中文化仅有10人，占1.32%；初中文化的有19人，占2.52%；小学文化的有707人（很多人并没有读到小学毕业，一般都是读到三四年级就辍学了），占93.64%；文盲或半文盲的有19人，占2.52%，据此计算，该村小学及以下文化程度的占96.16%。平均受教育年限仅为2.98年，比广西全区的8.61年^①低了5.63年，这大大制约了他们学习技术的能力。二是受到贫困地区简单生产活动的制约。由于没有新项目的引进，大多数贫困人口从事的生产活动基本上是传统的种养业，生产技术主要是通过传统的世代相传习得的。笔者在调研中设置了“您的生产技术主要是跟谁学来的？”这一问题，回答几乎都是“跟父母学来的”。这种简单再生产技术习得的传统模式，使他们失去学习新技术的原动力。三是现行的技术培训有效性较差。近年的扶贫开发中，各级政府虽重视对贫困人口的技术培训，但多数培训项目没有与扶贫到户的项目开发结合起来，缺乏针对性。即便有些地方为了引进一些新项目而开展培训，也存在诸多问题。比如笔者在调研中了解到，田东县某村为发动群众种猫豆而开展培训，培训却用以会代训的方式进行，这种

^①笔者根据广西第六次人口普查数据计算而得。

培训时间较短、内容简单、技术含量不高，无疑影响到贫困人口参与培训的积极性与主动性。

(四) 缺乏就地发展产业的劳动力

按照常识判断，我们往往认为贫困农村劳动力过剩，如果相对于他们拥有匮乏的生计资本而言，这是正确的。但是，在我们深入调研之后，发现这一结论未必正确。当下的贫困农村，青壮年劳动力基本上外出务工（当然或许在现有条件下外出务工这一生计策略能够暂时改善其家庭的生计），留在农村的基本上是“386199部队”。据对田东县某村的调查，该村外出务工人员的比例高达70%，留守的劳动力普遍年龄偏大，文化水平低，就算是有好的项目可以就地进行产业开发，其劳动力的数量与质量也难以支撑。

(五) 缺乏创业致富的奋斗精神

地处偏远山区的农村贫困人口由于受到传统生活习俗的影响，往往习惯于“种粮为了吃饭，余粮用于酿酒，养牛用来犁田，养羊为了积肥，养猪养鸡为过年”的小农生活，这种传统文化习俗无形中形成了一种路径依赖，即甘于贫穷，怕于吃苦，安于现状，不思进取，缺乏发展的胆量和眼光，缺乏创业致富的勇气和信心。笔者在与该村一位22岁的青年聊天中，问及“对今后五年家庭的发展，你有没有思考过”的问题时，他的回答令人失望——“没有想过”。当然，这位青年并不能代表贫困农村的全部青年，但还是具有一定典型意义的。

(六) 缺乏产业发展的支撑条件

这里所说的支撑条件包括交通条件、市场销售渠道等。从交通条件来说，贫困村基本上地处偏远地区，尽管几十年来的扶贫开发都致力于改变行路难的问题，但不可否认由于我国贫困面广，贫困人口居住分散，所谓的村村通路，指的是行政村，而不是自然屯。从统计数据来说，广西基本上实现了村村通，但仍有不少自然屯并没有真正通路，有的虽然通路，但却是真正的“水泥路”，一遇雨天就难以通行。笔者调研的田东县某村，有16个村民小组，目前只有6个村民小组通路，还有10个小组尚未通路，当地一农民想将养大的猪运到外地销售，因道路不通、人力无法抬出，只好在崎岖的山路上把猪赶着走，结果猪从山崖上摔下去了。这就是当下部分贫困村行路难的真实写照。销售渠道和市场信息一样，也是贫困村最为缺乏的，一些贫困村不乏具有一定市场竞争优势的产品，但苦于没有销售渠道，更不善于营销，只好“养在深闺人未识”，潜在的特色优势难以转化为现实的经济收入。

三、实现产业扶贫到户的路径选择

产业扶贫到户看似简单，实则是一项复杂的系统工程。破解产业扶贫到户的现实困境，必须

多管齐下，软硬兼施，既要加强顶层设计，又要鼓励积极探索。当务之急要从以下几个方面入手。

（一）加强产业扶贫到户的顶层设计

产业扶贫到户是新阶段扶贫攻坚的重点任务，是实现贫困人口脱贫致富奔小康的有效载体，是各级党委、政府义不容辞的责任。能否扎实推进，取得实效取决于顶层设计是否合理，领导力量是否到位。加强对产业扶贫到户的顶层设计最重要的是要建立起相应的考核机制。按照现行扶贫攻坚管理体制“县抓落实”的要求，应把这项工作纳入对县、乡党委和政府“一把手”政绩考核的重要内容中，制定出考核具体办法。现行的考核体系过于庞杂、笼统，应予以改革。改革要以考核产业扶贫是否真正到户为重点，对考核的内容、程序、主体、结果应用等进一步明晰化。要将考核结果与党政“一把手”的提拔任用紧密结合起来，例如可将考核结果分A、B、C、D四个等级，结果为A级的，注重提拔使用；为B级的可正常履职；C级的，对其进行诫勉谈话，一定时间内不得提拔使用或平级交流到重要岗位任职；D级的，采取降职、免职等组织调整措施。

（二）实施村屯道路提质上档工程

针对当前多数行政村公路建设档次较低，管理维护不到位，屯级公路覆盖面小，建设质量较差的实际情况，应全面启动村级公路等级化建设工程，力争三年内实现村级公路全部“硬化”。除极少部分由于生活环境极端恶劣需要异地搬迁外，原则上所有自然屯也应全部修建路面硬化的道路，借鉴以往开展基础设施建设大会战的办法，对屯级公路修建情况进行全面排查，根据“全覆盖”的要求作出规划，按照“五统一”（即统一制定规划、统一筹措经费、统一施工标准、统一施工进度、统一检查验收）的方式加以解决。同时，公路主管部门要认真调查研究，制定并实施村屯道路的维护与管理办法，把合格的村屯公路纳入管理范畴，提高管护水平，避免“只通路不通车”的现象，使之真正发挥作用。

（三）实施“一村一企”产业扶贫到户工程

至今为止，各级扶贫开发部门扶持的龙头企业对推动贫困村产业发展功不可没，但也存在一些突出问题：一是扶贫工程没有覆盖到所有贫困村；二是企业与贫困人口的利益联结机制不完善，损害农民利益的事时有发生；三是项目难以覆盖到所有贫困户。针对这些问题，必须对原有运作模式进行改革。第一，在充分调研的基础上，搞好村级产业发展规划。由各县组织力量对各贫困村进行全面调查研究，制订出切合实际的产业规划。所规划的发展项目必须通过一定的程序多方论证，确保项目的可行性，同时项目必须覆盖该村所有贫困户。第二，在规划环节把产业扶贫到户落到实处，同时依托自治区扶贫开发部门网站将各个贫困村的产业发展规划对外发布，为企业和社会资本进入贫困村进行产业开发奠定基础。第三，建立企业对贫困村产业发展的帮扶制度。

自治区出台相关规定，明确大中型企业（国有企业、非国有企业）扶贫济困的社会责任，在出资帮助贫困村完善基础设施的基础上，全面开展企业对贫困村的产业帮扶。帮扶的形式多样，可以直接成立涉农控股公司，进入贫困村开展产业开发，也可以通过招收贫困村劳动力改善就业问题。为确保每个贫困村有一家企业帮扶，在具体操作上，可采取双向选择的方式来进行，即先由企业根据贫困村产业项目规划并结合自身实际自愿报名，再由扶贫开发部门核定，最后通过媒体向社会对进入贫困村开展产业开发扶贫的企业进行通报表彰，这样也有利于公众对企业的社会责任进行监督。第四，对企业帮扶贫困户发展产业实行政策优惠，具体是凡聘用贫困人口就业的，参照残疾人就业优惠政策给予优惠；各级税务、工商等部门应在管理权限范围内，对进入贫困村进行产业开发的企业给予各种税费减免优惠；公路管理部门应对运输贫困村农产品的车辆给予规费免除等优惠。

（四）加大对产业扶贫到户的资金支持

多渠道筹集产业扶贫到户的资金。一是建立贫困村资金互助组，根据当地群众生活水平和群众协商一致的办，借助股份合作方式募集互助资金。互助资金主要用于解决农户发展生产项目，投入多的农户可多借。要在相关部门的指导下，经过农户充分协商建立互助资金管理办，并成立由党组织、村干部和农户代表组成的管理机构，严格按章程办事，确保互助资金的安全运营。二是建立村级产业扶贫基金。该基金募集的资金总额以每个贫困人员1 000元的额度做出预算安排，以确保平均每个贫困村有200万元左右的产业启动资金^①。资金的来源有财政预算、社会捐助、福利彩票资助三部分，三者可按3：2：2的比例来筹集。首先是各级财政预算列支，自治区、市、县三级财政按一定比例分担，对财政特别困难的县适当减少其出资比例；其次是鼓励社会捐助，可以以广西电视台《第一书记》栏目为平台，向社会公开募捐；再者是福利彩票资助，可分期投入。该基金属于社会公益性质，只能用于扶持贫困农户产业的发展。成立由县、乡、村三级干部、农户代表以及专业人士组成的基金管理机构，建立健全资金管理使用规章制度，确保资金有效安全运营。三是认真总结田东县农村金融改革的经验，建立健全农村产权交易平台，创新农村信贷抵押担保体制，推动金融机构、保险机构对贫困村产业发展的资金投入。

（五）充分发挥贫困人口的主体性作用

贫困人口主体性作用是否得到发挥，是衡量扶贫机制与治理结构完善与否的重要标志。在扶贫工作中，决不能简单地把贫困人口当作被同情、关怀、救济的对象，而应当把他们当作扶贫的主体，充分发挥他们的主体性作用^[2]。具体到产业扶贫方面，要根据实际成立相应专业合作社，并做到每户至少有一名代表参加。合作社的职责：一是参与村级产业发展规划的制定，对该村的

^①广西现有贫困人口约670万人，以平均每个贫困人员1 000元计算，该基金最低应募集到资金67亿元。另外，现有贫困村约3 000个，平均每个贫困村为200万元

产业发展提出意见；二是以组织形式代表村民参与村级产业开发，形成“企业+合作社+农户”的利益联结机制，反映村民利益诉求，切实维护村民的合法权益；三是负责组织群众参与产业开发活动；四是组织群众参加各种技术培训。

(六) 创新社会帮扶贫困农户机制

实事求是地说，当下“单位包村、干部包户”的做法由于缺乏硬约束，成效不理想，必须加以创新。一方面，要把产业扶贫到户工作纳入对口帮扶单位的业绩考核，实行连带责任制，每年将帮扶单位推进扶贫产业到户的实施情况在媒体上予以公布，并将上述对县、乡党政“一把手”的奖惩机制应用于对帮扶单位领导的考核。另一方面，“干部包户”应将工作重点放在对农户产业发展的信息支持、技术资料提供和宣传发动等，为农户提供强有力的人才智力支持和精神动力支持。

参考文献

- [1] 李实. 中国扶贫的成就与挑战 [N]. 北京: 中国日报 (英文版), 2011-12-10.
- [2] 凌经球. 可持续脱贫的机制创新与治理结构转型——对若干国家级贫困县的调查研究 [M]. 南宁: 广西人民出版社, 2009: 30-41, 113.

作者简介

赵禹骅，男，中国共产党广西壮族自治区委员会（简称中共广西区委）党校哲学教研部主任，教授，博士后，主要研究方向为产业经济学和制度经济学。

凌经球，男，中共广西区委党校《桂海论丛》编辑部副主编、研究员，主要研究方向为农村经济。

在区域联合行动中寻找治理对策

——滇桂黔石漠化片区扶贫开发研究

黄 信

【摘 要】 本文依据区域经济理论探讨滇桂黔石漠化片区扶贫开发的共同治理对策。滇桂黔石漠化问题，严重制约该片区经济社会的可持续发展，阻碍滇桂黔 2020 年与全国基本同步实现全面建设小康的社会目标。因此，石漠化区治理已经成为滇桂黔共同应对的重大政治、经济、社会问题。文章提出，作为一个区域性的共同难题，石漠化区治理需要寻找区域共同对策，需要加强省际结合，推进区域联动，需要构建大扶贫开发战略格局，整体推进，综合治理，并在以往实践的基础上融合各种行之有效的模式，推动治理的可持续发展。

【关键词】 滇桂黔石漠化 省际联合行动 扶贫开发 治理对策

滇桂黔三省（区）是全国贫困问题最突出的欠发达地区，小康社会建设进程与全国有差距。滇桂黔石漠化片区的扶贫开发，任务非常艰巨，如何加快滇桂黔石漠化片区扶贫攻坚步伐，促进该地区早日脱贫致富，是滇桂黔与全国同步全面建成小康社会共同面对的关键环节之一。

从相关研究文献资料看，以往滇桂黔石漠化片区扶贫开发的研究，重在单一省区或相关市县的研究，把滇桂黔作为一个区域联合行动和采取共同对策研究的较少。本文试图在这方面做些探讨。

根据区域经济学的一般理论，某一自然区域具有同质性特点方能构成经济区域，即区域具有多个不同空间单元组成的共同点，这些共同的特征既可以是自然资源方面的，也可以是经济社会方面的。这个区域经济活动的空间分布结构、生产要素、货物和服务的区域间流动或互相作用、区域经济发展的动力过程等因素构成一个相互依赖的区域经济体系或系统。滇桂黔石漠化片区完全具备了作为一个经济区域的特征。这是该区域在扶贫开发治理中采取区域联合行动、寻找共同治理对策的重要理论根据。

一、共同的难题需要共同化解

2011 年 12 月，国务院印发了《中国农村扶贫开发纲要（2011~2020 年）》。2012 年 6 月，滇桂黔石漠化片区区域发展与扶贫攻坚正式启动。根据国务院的《滇桂黔石漠化片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011~2020 年）》，滇桂黔石漠化片区涉及广西、贵州、云南三省（区）的 15 个市（州）91 个县（区、市），其中有 83 个民族自治县，是全国 14 个片区中扶贫对象最多、所辖县数最多、民族自治县最多、少数民族人口最多的片区，扶贫开发任务十分艰巨。该区域已经成为国

家今后十年扶贫攻坚的主战场。

石漠化即石质荒漠化，主要是指在亚热带喀斯特地貌背景下，受人类活动的干扰而导致土壤被严重侵蚀，基岩大面积裸露，并最终导致土地彻底退化而失去生产力，使地表呈现出类似荒漠化景观的一种生态现象。科学家将喀斯特石漠化称为“地球癌症”。

石漠化既是一个严峻的生态问题，又是一个突出的经济问题，而且还是一个严重的社会问题。作为区域化的滇桂黔石漠化问题，不仅严重制约了滇桂黔石漠化片区经济和社会的可持续发展，还危及长江、珠江流域的生态安全，已成为西南地区最严重的区域性生态问题。

《滇桂黔石漠化片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011~2020年）》提出了滇桂黔石漠化片区扶贫攻坚的基本思路，即“区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展”；并提出两个阶段的发展目标，即到2015年基本公共服务水平显著提高，科技与人才支撑作用大幅度增强等，到2020年与全国基本同步实现全面建设小康社会目标。

该规划还提出，建立石漠化片区区域保护生态环境补偿机制，完善和强化中央财政生态补偿机制。如在国家层面，在中央财政转移支付中，增加中央财政转移支付、对重大项目建设布局给予补偿；对下游受益地区，征收生态环境调节税，由中央直接向下游受益地区征收，按照对生态贡献大小给予调节补偿。

从《滇桂黔石漠化片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011~2020年）》的上述精神来看，滇桂黔石漠化片区的区域发展与扶贫攻坚是这一区域共同面对的难题，需要采取共同对策，进行共同治理。

二、石漠化片区要有综合治理新思路

泛泛地说“思路决定出路”，容易陷入主观唯物主义。但是，在主客观条件已经具备的情况下，思路就显得十分重要。新形势下滇桂黔石漠化片区的扶贫开发需要确立综合治理新思路。

第一，《滇桂黔石漠化片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011~2020年）》提出，要从各自为战向连片治理转变。各自为战的石漠化治理只能阶段性地改变区域内的生产和生活条件，不能根本改变气候、物种、水资源等导致石漠化的大环境和关键要素的状况和格局。综合生态系统管理符合了当前我国连片治理石漠化的需要。连片治理有利于针对石漠化集中连片格局的特点，提高石漠化治理的规模效应，有利于石漠化地区的分工合作，有利于针对长江和珠江流域不同地区、不同特点的实际，实施统筹安排，重点突破的治理战略。

第二，滇桂黔石漠化片区加快建立省际扶贫开发综合治理工作新机制，确保完成扶贫开发综合治理工作新任务，努力开创扶贫开发工作新局面。

第三，国家的新一轮西部大开发战略、《中国农村扶贫开发纲要（2011~2020年）》《滇桂黔石漠化片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011~2020年）》等，为滇桂黔石漠化片区扶贫开发综合治理提供了强有力的政策支撑，滇桂黔长期以来所积累的丰富经验为片区合作扶贫开发提供了借鉴模式。