

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20190927

· 精准扶贫 ·

精准扶贫背景下贫困人口持续脱贫问题研究*

——基于新疆维吾尔自治区乌恰县的分析

卓仑·木塔力甫, 谭刚*, 刘新平, 李钊

(新疆农业大学管理学院, 乌鲁木齐 830052)

摘要 [目的] 深入研究新疆维吾尔自治区乌恰县贫困人口的生计状况及其致贫原因, 为精准扶贫及巩固脱贫成果提供决策参考。[方法] 基于乌恰县扶贫开发办公室所提供的官方数据, 文章采用描述性统计分析和比较分析的研究方法, 揭示了乌恰县贫困类型、贫困程度及其致贫原因。[结果] (1) 乌恰县精准扶贫的主要成效体现在贫困人口数量逐步减少、贫困发生率明显降低。(2) 2017年乌恰县贫困人口1.9239万人, 其中已脱贫98.36%人, 未脱贫1.64%人。(3) 实现不享受政策脱贫的人口占比仅有11.9%, 高达88.1%的脱贫人口依旧享受政策。[结论] 由于乌恰县贫困人口生计的脆弱性、对政府的依赖性以及贫困线变动的可能性, 即便在2020年之前实现了全县贫困人口全部脱贫的工作目标, 并不意味着减贫工作的终结。同时, 制约乌恰县精准扶贫成果持续性的主要阻碍在于自然环境恶劣、县域产业结构失衡、贫困人口受教育程度水平低、脱贫能力和劳动技能偏低以及贫困人口致贫原因类型多样。最后, 文章提出了有助于长期稳固脱贫工作成果的对策建议。

关键词 精准扶贫 贫困人口 持续脱贫 乌恰县

中图分类号: F323.8 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2019]09225-10

0 引言

新疆乌恰县既是传统畜牧业为主的典型高原牧业县, 也是“有地无土、有场无草、有山无果、产业单一”的“高少边穷”及国家和自治区重点扶持的贫困县, 还是我国最西部的边防大县^[1]。精准扶贫是指根据地区和环境的不同、贫困基本状况的不同, 有区别地采取差别化的帮扶措施, 来实现精确识别到精确帮扶^[2]。精准扶贫是在2013年由习近平总书记提出的。在2015年11月中央扶贫开发工作会议、2017年10月召开的十九大中, 习近平总书记更是强调要坚决打赢脱贫攻坚战, 并提出了2020年实现农村贫困人口全部脱贫的目标^[3]。然而, “十三五”规划是全面建成小康社会的关键期, 最艰巨最艰难的任务在农村, 尤其是在贫困边境地区^[4]。按照中办、国办印发的《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》和自治区扶贫开发领导小组《关于做好深度贫困地区脱贫攻坚实施规划及实施方案编制工作的通知》的要求乌恰县脱贫攻坚工作正如火如荼地开展, 并且取得了巨大的工作成效。但是, 从脱贫人口现状看乌恰县脱贫人口除了靠自身努力外, 在较大程度上借助甚至依赖外部的大力支持和帮助。而且乌恰县以传统畜牧业为主的国家级边境贫困县, 其地区发展不平衡和不充分等原因, 导致相对贫困人口将会长期存在。然而, 依据现行贫困线的设定标准, 即便乌恰县在2018年底之前实现了全县贫困人口脱贫工作。可是, 由于脱贫人口的生计存在较大的脆弱性, 并且精准扶贫政策兜底保障的有限覆盖, 绝大多数刚脱贫的人口依旧面临着返贫的危险。依旧存在着大量的、随时都可以遭遇返贫威胁的相对贫困人口。

收稿日期: 2018-12-27

作者简介: 卓仑·木塔力甫(1990—), 男, 新疆克孜勒苏柯尔克孜自治州人, 硕士生。研究方向: 行政管理

*通讯作者: 谭刚(1975—), 男, 新疆乌鲁木齐人, 硕士、副教授。研究方向: 行政管理, 人力资源管理。Email: 563265177@qq.com

*资助项目: 新疆维吾尔自治区社科基金项目(2016BJL101)

深度贫困地区的贫困现象一直备受国内学者们的关注,关于新疆深度贫困地区的致贫原因,学者们的看法并不一致。如张庆红、夏咏^[5]利用 Logistic 模型从户主年龄、性别和受教育程度,兼业情况、离县城的距离,家庭成员中熟练说国语人口所占比重、是否参与农业合作组织、家庭成员是否残疾大病、人均耕地面积等各方面对新疆连片特困地区少数民族贫困人口进行深入研究,并提出了提高贫困人口的自我发展能力和实现精准识别精准帮扶两个方面的政策建议。单信凯、王健^[6]从要素短缺角度分析认为,片区贫困人口的主要致贫因素是缺技术、缺资金、缺劳力、缺土地、缺水、交通不便、因病致贫。王崩岗^[7]从人口学的视角研究认为,导致新疆贫困地区贫困高发的关键因素是人口素质低、人口缺乏流动性、人口增长过快、人口负担重。李俊杰、耿新^[8]从“三区三州”民族地区深度贫困现状视角分析认为,“三区三州”深度贫困产生的原因在于脆弱的自然资本、贫困发生率高、薄弱的基础设施、区域发展位次差、封闭的文化观念、人均生活水平低,且对扶贫政策有高度依赖性及特殊的政策规划限制和低层次的市场化水平。一些学者如李学军^[9]、赵渊博^[10]、朱金鹤、崔登峰^[11]等则将该区域农户的致贫因素总结为所处地域偏远、社情复杂、民族人口高度集中、教育落后、产业发展滞后、生态环境脆弱等。

从已有的研究成果来看,关于深度贫困地区及“三区三州”贫困人口贫困成因,不同学者有不同的理论观点,归纳起来主要有自然环境成因论、要素短缺论、文化观念贫困论等等,仔细比较和分析上述观点,可以将片区贫困人口致贫的原因最终归结为个人自我发展能力及贫困人口持续脱贫问题。已有的研究成果极大丰富了深度贫困地区和“三区三州”贫困问题的研究体系,为后续探索与“三区三州”实际情况相契合的精准扶贫战略提供了坚实的基础。但是现有的对少数民族边境深度贫困地区贫困影响机理的研究主要着眼于宏观层面,且以定性分析和理论探讨为主,鲜有学者基于微观视角就深度少数民族贫困地区贫困人口致贫因素进行实证研究。文章基于“三区三州”之内的新疆乌恰县扶贫办提供的数据,从贫困人口脱贫属性、贫困发生率、文化程度、健康状况、贫困属性、劳动技能、是否务工等多个层面实证研究乌恰县贫困人口持续脱贫问题。并发现贫困人口自身原因仍然是制约脱贫攻坚的关键因素。因此,乌恰县巩固脱贫成果势在必行,决不能有一点松懈和自满情绪。不仅要坚持实事求是的思想路线,更重要的是进一步深化对于巩固脱贫成果的认识,坚决反对贫困,防止返贫现象发生。

1 乌恰县精准扶贫的主要成效

1.1 贫困人口数量逐步减少

乌恰县位于祖国最西部边陲,西北与吉尔吉斯斯坦共和国接壤,边境线长达 425km,境内有吐尔尕特和伊尔克什坦两个国家级一类口岸,是我国连接中亚、西亚的纽带和对外开放的桥头堡。全县共有 1.708 0 万户, 5.663 3 万人(其中农村人口 9 580 户, 3.321 1 万人),辖 9 乡 2 镇、34 个行政村、8 个社区居民委员会^[12]。

实施精准扶贫战略和党的十八大、2012 年新疆维吾尔自治区出台实施的《连片特困地区片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020

年)》和 2013 年政府工作报告中指出的“加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区扶持力度,深入推进集中连片特殊困难地区扶贫攻坚”以来,乌恰县绝对贫困人口减少的业绩是十分显著的。按现行贫困标准,2014—2018 年乌恰县每年累计减贫人数分别为 2 637 人、4 510 人、1.112 6 万人、1.892 4 万人、1.939 5 万人,不仅每年累计减贫人数均在 1 万以上,而且打破了以往新标准实施后脱贫人数逐年递减的格局(图 1)。同时,基于(表 1、表 2)可见,2017 年全县共有 1.923 9 万名贫困人口,年底全县实

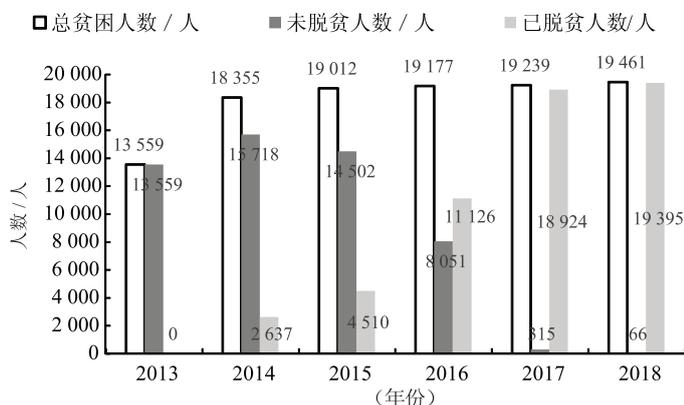


图 1 2013—2018 年乌恰县贫困人口变化

现脱贫 1.892 4 万人、占总贫困人口的 98.36%，其中享受政策脱贫 1.667 2 万人、不再享受政策脱贫 2 252 人、各分别占总脱贫人口的 88.1%、11.9%（表 1）。

1.2 贫困发生率明显降低

乌恰县把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标。按照党中央统一部署和新疆工作总目标，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，动员全社会力量，打响脱贫攻坚战，取得了显著的脱贫攻坚成绩。

从（图 2）可见，2013 年乌恰县将 1.355 9 万人登记为建档立卡贫困人口，贫困发生率为 41.86%。但经过自然变动和动态调整，2014 年底贫困发生率提高到 47.93%。然而，2013—2018 年乌恰县贫困发生率由 2014 年的 47.93% 下降到 0.2%，4 年下降 47.73 个百分点；其中 2017 年和 2018 年贫困发生率已下降到 3% 以下，分别为 0.79% 和 0.2%。

2 乌恰县精准扶贫成果持续性的阻碍

从新疆乌恰县脱贫效果数据的分析可以看出其精准扶贫工作取得巨大进展。但受区域发展差距的影响，按当前扶贫速度，2020 年后我国特别是“三区三州”深度贫困地区可能仍然会有绝对贫困人口存在，而且低收入群体增收缓慢，存在返贫风险^[13]。而且新时代我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，消除绝对贫困仅仅意味着实现了低水平的脱贫，但相对贫困、多维贫困等其他形式的贫困有可能在未来的城乡统筹过程中表现出来^[14]。总之，对乌恰县贫困人

表 1 乌恰县 19 239 名贫困人口脱贫属性

| 脱贫属性 | 人口（人） | 占比（%） |
|-------------|--------|-------|
| 已脱贫（享受政策） | 16 672 | 86.66 |
| 已脱贫（不再享受政策） | 2 252 | 11.71 |
| 未脱贫 | 315 | 1.64 |
| 乌恰县贫困总人口 | 19 239 | |

注：通过整理 2017 年新疆乌恰县扶贫办提供的数据得到

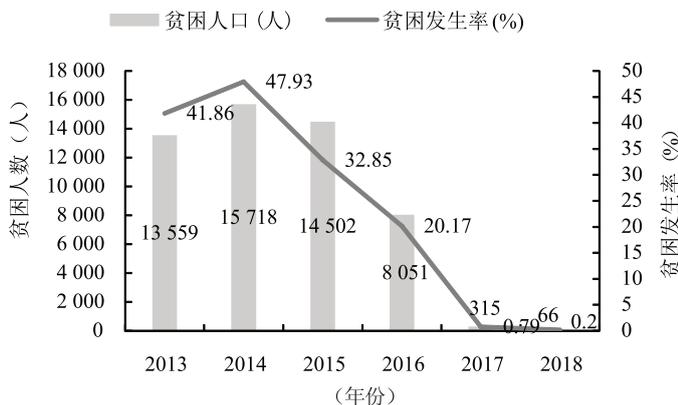


图 2 2013—2018 年乌恰县贫困人口发生率

表 2 乌恰县 19 239 名贫困人口基本状况

| 贫困人口各类属性 | 类别 | 人数（人） | 占比（%） | 贫困人口各类属性 | 类别 | 人数（人） | 占比（%） |
|----------|----------|--------|-------|----------|---------|--------|-------|
| 文化程度 | 空白（无学历） | 5 218 | 27.12 | 劳动技能 | 技能劳动力 | 136 | 0.71 |
| | 文盲或半文盲 | 199 | 1.03 | | 普通劳动力 | 10 944 | 56.88 |
| | 学龄前儿童 | 959 | 4.98 | | 丧失劳动力 | 184 | 0.96 |
| | 小学 | 7 080 | 36.8 | 无劳动力 | 7 975 | 41.45 | |
| | 初中 | 4 029 | 20.94 | 贫困属性 | 低保户 | 14 375 | 74.72 |
| | 高中 | 1 106 | 5.75 | | 低保贫困户 | 248 | 1.29 |
| | 大专及以上 | 648 | 3.37 | | 五保户 | 21 | 0.11 |
| 健康状态 | 残疾 | 779 | 4.05 | | 五保贫困户 | 3 | 0.02 |
| | 残疾，长期慢性病 | 2 | 0.01 | 一般农户 | 4 528 | 23.54 | |
| | 残疾，患有大病 | 1 | 0.01 | 一般贫困户 | 64 | 0.33 | |
| | 长期慢性病 | 680 | 3.53 | 务工状态 | 无务工贫困人口 | 17 519 | 91.06 |
| | 长期慢性病，残疾 | 12 | 0.06 | | 务工贫困人口 | 1 720 | 8.94 |
| | 患有大病 | 73 | 0.38 | | | | |
| | 患有大病，残疾 | 2 | 0.01 | | | | |
| | 健康 | 17 690 | 91.95 | | | | |

注：通过整理 2017 年新疆乌恰县扶贫办提供的数据得到

口而言返贫风险,以及导致返贫的潜在阻碍归纳为如下几个方面。

2.1 自然环境恶劣

西部贫困地区自然条件恶劣、水资源严重匮乏、地质灾害频发,贫困与生态问题相互交织^[15]。由于乌恰县,国土总面积2.20万km²,是典型高原牧业县,其中山地、荒滩、戈壁占总面积的99.8%;耕地面积1533.33hm²,人均耕地不足0.03hm²,是一个有山无果、有地无土、有场无草,一方水土难养一方人的边境国家级重点扶贫县。乌恰作为地处强震带,从1905年至今,发生主震6.0级以上有记载的地震就有56次^[16]。且牧业为主的贫困人口自古具有“逐水而居”的习惯,但乌恰县地表水资源导致严重制约当地社会经济的发展和工农牧业生产,无法充分满足用水需求。同时,地广人稀、居住分散是边境牧区基础设施薄弱的客观因素。牧区地域非常辽阔,人口密度非常低,乌恰县的国土总面积大,而人口仅有5.6633万人^[17]。由此可见乌恰县农牧民居住分散的客观条件造成牧区基础设施建设资金投入大,建设点多、面广、难度高,给乌恰县各乡镇基础设施建设带来了极大的不利,更给精准扶贫背景下贫困人口持续脱贫致富带来了巨大的挑战。

2.2 产业结构失衡

虽然产业扶贫既是精准扶贫、精准脱贫的根本举措和打赢脱贫攻坚战的重要保障,又是国民经济可持续发展的支撑力量和社会和谐稳定的重要基石^[18]。但贫困地区二、三产业发展基础薄弱,经济规模较小,拉动就业能力不足,吸纳农村贫困劳动力就地就近转移就业容量有限^[19]。尤其是乌恰县产业结构优化升级、优势资源转换推进力度强度不够、效果不明显,产业发展低水平、低效益、低附加值的现状还没有得到根本的改变。

表3 2010—2017年乌恰县生产总值及三产业占比

| 年份 | 生产总值(亿元) | 第一产业(亿元) | 占比(%) | 第二产业(亿元) | 占比(%) | 第三产业(亿元) | 占比(%) |
|------|----------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| 2010 | 6.1695 | 0.6919 | 11.21 | 2.1912 | 35.52 | 3.2864 | 53.27 |
| 2011 | 7.9189 | 0.742 | 9.37 | 3.1062 | 39.23 | 4.0707 | 51.40 |
| 2012 | 10.7893 | 0.855 | 7.92 | 4.3582 | 40.39 | 5.5761 | 51.68 |
| 2013 | 14.82 | 0.97 | 6.55 | 6.96 | 46.96 | 6.88 | 46.42 |
| 2014 | 18.79 | 1.08 | 5.75 | 9.17 | 48.80 | 8.54 | 45.45 |
| 2015 | 20.43 | 0.99 | 4.85 | 9.16 | 44.84 | 10.28 | 50.32 |
| 2016 | 20.1082 | 1.084 | 5.39 | 11.7484 | 58.43 | 7.2759 | 36.18 |
| 2017 | 25.1964 | 1.207 | 4.79 | 14.1554 | 56.18 | 9.834 | 39.03 |

数据来源:根据乌恰县人民政府[EB/OL].<http://www.xjwqx.gov.cn/P/C/4.htm>和2010—2017年乌恰县国民经济和社会发展统计公报;乌恰县人民政府[EB/OL].http://www.xjwqx.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10131通过整理获得

基于2010—2017年乌恰县的生产总值变化情况,全县三大产业之间的平均比重为6.98:46.29:46.72。从这3种产业的发展来看,第一产业的生产值逐渐增长,但在生产总值中的比重不断下降,2017年第一产业总之是1.207亿元,和经济总的发展趋势相比,远远落后于经济发展的步伐;第三产业从2010—2014年出现比重逐步下降,甚至从2010年的53.27%降到2016年和2017年的36.18%和39.03%。鉴于此,乌恰县产业结构已经明显失衡、内部结构不合理,第二产业占据了过多的资源,制约了新兴产业的发展(表3)、(图3)。然而,由于自然条件和社会经济发展因素的公共影响,乌恰县还是长期处于发展的初级阶段,处于自给、半自给经济发展状态,技术落后,资金短缺,产业结构也十分不合理,乡镇企业和第三产业发展缓慢,轻工业以畜牧业产品加工为主,这种工业构成很难产生区域的集聚效应和积累效应。也就是很难提高贫困人口的就业增收。

2.3 贫困人口受教育程度水平低

2017年全县贫困人中,小学及以下文化程度的贫困人口比为69.93%;初中文化程度的贫困人口占比为20.94%;高中及以上文化的贫困人口占比为9.12%(图4)。

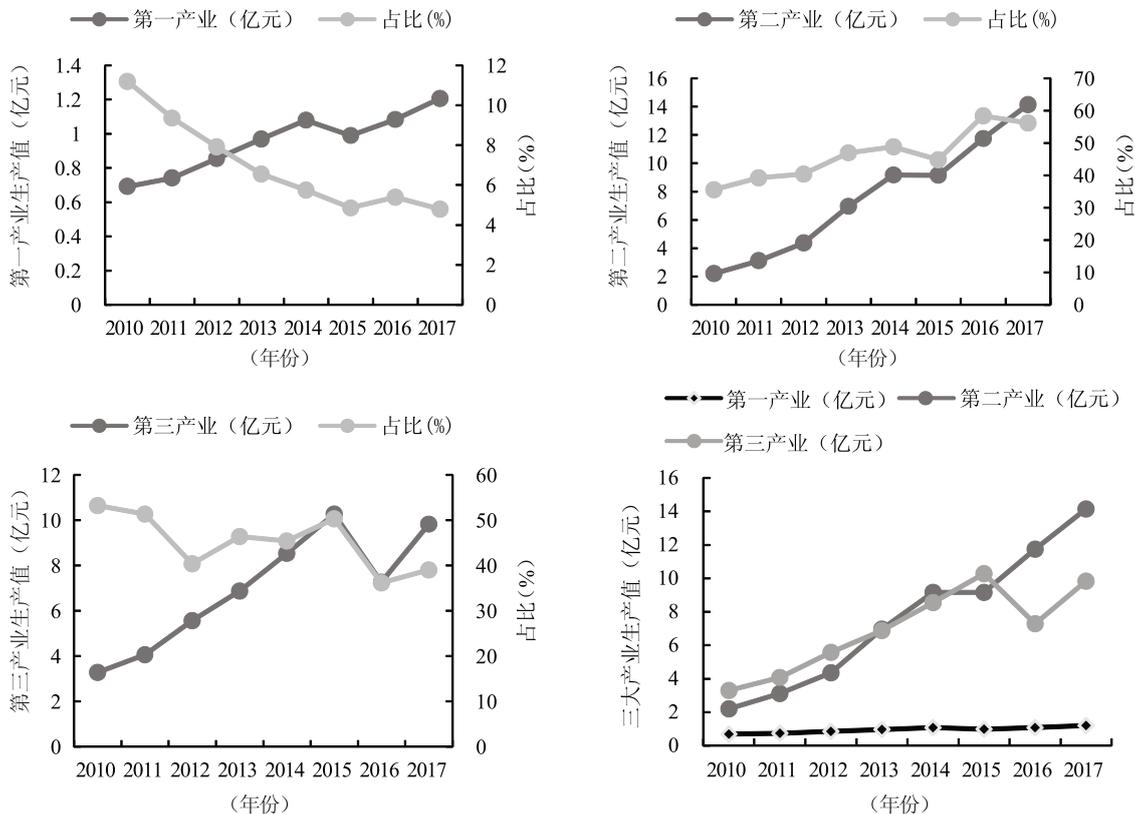


图3 2010—2017年乌恰县第一、二、三及三大产业发展情况

数据来源:根据乌恰县人民政府 [EB/OL]. <http://www.xjqwx.gov.cn/P/C/4.htm> 和 2010—2017年乌恰县国民经济和社会发展统计公报:乌恰县人民政府 [EB/OL]. http://www.xjqwx.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10131 通过整理获得

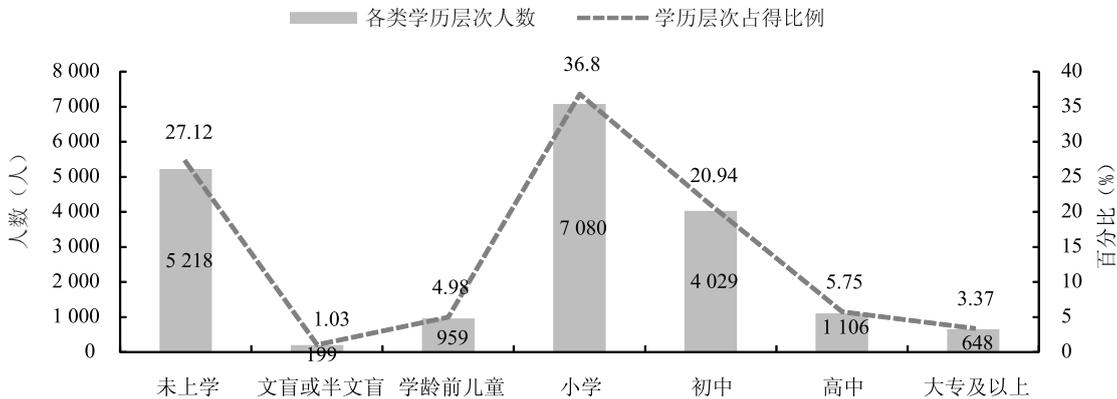


图4 乌恰县贫困人口受教育程度

注:通过整理2017年新疆乌恰县扶贫办提供的数据得到

据联合国教科文组织提供的研究结果劳动生产率与劳动者文化程度指数曲线关系。例如与文盲相比,具有小学文化程度的农民,可使农业劳动生产率提高43%,中学文化程度的可提高108%,大学文化程度的可提高300%^[20]。但根据图3可见出1.9239万名贫困人口中未上过学人口占总贫困人口的27.12%,文盲或半文盲人占1.03%,学龄前儿童占4.98%,小学文化程度人口占36.80%,高中、大专及以上学历分别占总贫困人口的5.75%,3.37%。从受教育程度占比分析可以看出,乌恰县贫困人口群体的

文化程度主要集中在小学学历或无学历,文化程度偏低。然而,据多年的观察和体验这些贫困人口大都往往是除了文盲还是科盲、法盲人群。另外,脱贫之“志”意识较弱、“等靠要”思想依然在蔓延,脱贫后的生活维持较为困难。

2.4 脱贫能力和劳动技能偏低

贫困地区贫困人口内生动力和发展能力弱的现象依然十分普遍^[21]。乌恰县贫困人口脱贫以外援因素为主要动力,包括强大的国家政策支持、长期的驻村帮扶等,内生动力仍显较薄弱^[22]。在2017年乌恰县19 239名贫困人口中不健康人占8.05%,0~14岁人所占比重为22.78%,65岁及以上人7%;总抚养人比重42.4%其中少儿抚养比32.4%,老年抚养人10%,高于当年全国总抚养比和少儿抚养比3.2个百分点及9个百分点(表4)。丧失劳动力人口占0.96%,无劳动力占41.45%;无务工人1.7519万人、务工人口1 720人(表2)。从贫困人口主要致贫原因概率分析来看:低保贫困人口和一般贫困人口分别为1.4647万人、4 592人(表6)。此外,健康贫困人口比重为91.95%,但是刚好相反的是技能劳动力仅占0.71%,导致健康状况和劳动技能水平的参差不齐。这揭示乌恰县贫困人口还有一定的存在思想保守、安于现状、不求进取的守旧观念现象,且“四具有”(具有技能、具有就业、具有持续收入、具有良好文化生活)还较落后。这在一定程度上反映了乌恰县“十三五”期间,尤其是2020年以后持续脱贫致富任务的艰巨性。

2.5 贫困人口致贫原因类型多样

摸清贫困病症找出贫困病因是实施精准扶贫的基础和前提^[23]。乌恰县贫困人口的致贫原因程度不等、类型多样、但总体上缺乏技术、缺资金、缺劳动力、缺土地是其最普遍的致贫原因。

基于乌恰县扶贫办的数据梳理了12项主要致贫因素(表5、表6、图5)。总体而言,缺乏技术、缺资金、缺乏劳动力是3项最主要的致贫因素,其影响权重分别是48.24%,25.78%和6.88%,影响权重合计为80.9%。贫困人口具备的技术、资金充不充足、是否健康,以及贫困人口是否掌握较高的劳动技能,是决定贫困人口能否摆脱贫困的最重要和最内在的因素。此外,总贫困人中缺乏土地致贫人口所占比重为6.19%。因残、因病致贫人口各占总贫困人口的4.17%,3.82%,因学致贫人口占2.53%,自身发展动力不足贫困人口占1.96%,缺水、交通条件落后、因灾及其他原因分别只占0.24%,0.08%,0.07%,

表4 乌恰县19 239名贫困人口性别、年龄、抚养比状况

| | 指标名称 | 人数(人) | 比重(%) |
|--------|-----------|----------------------|-------|
| 贫困人口特征 | 男 | 9 724 | 50.54 |
| | 女 | 9 515 | 49.46 |
| | 0~14岁 | 4 383 | 22.78 |
| | 15~64岁 | 13 509 | 70.22 |
| | 65岁及以上 | 1 347 | 7 |
| 抚养比情况 | 总抚养人 | 5 730 | 42.4 |
| | 少儿抚养人 | 4 383 | 32.4 |
| | 老年抚养人 | 1 347 | 10 |
| | 全国(2017年) | 总抚养比39.2%;少儿抚养比23.4% | |

注:数据通过整理2017年新疆乌恰县扶贫办提供的数据得到(抚养比即抚养系数指非劳动年龄人口与劳动年龄人口数之比。抚养比越大,表明劳动力人均负担的抚养人数越多,抚养负担越重。计算公式为:总抚养比=(未成年人口+老龄人口)/劳动力人口=少儿抚养比+老年抚养比。其中劳动力人口指15~64周岁,非劳动年龄人口指14岁及以下的未成年人和65岁及以上老龄人口。)

表5 乌恰县19 239贫困人口致贫原因

| 致贫原因类别 | 人数(人) | 占比(%) |
|----------|--------|-------|
| 缺技术 | 9 280 | 48.24 |
| 缺资金 | 4 960 | 25.78 |
| 缺劳动力 | 1 323 | 6.88 |
| 缺土地 | 1 190 | 6.19 |
| 因残 | 803 | 4.17 |
| 因病 | 734 | 3.82 |
| 因学 | 486 | 2.53 |
| 自身发展动力不足 | 378 | 1.96 |
| 缺水 | 47 | 0.24 |
| 交通条件落后 | 16 | 0.08 |
| 因灾 | 14 | 0.07 |
| 其他 | 8 | 0.04 |
| 总贫困人数 | 19 239 | |

注:通过整理2017年新疆乌恰县扶贫办提供的数据得到

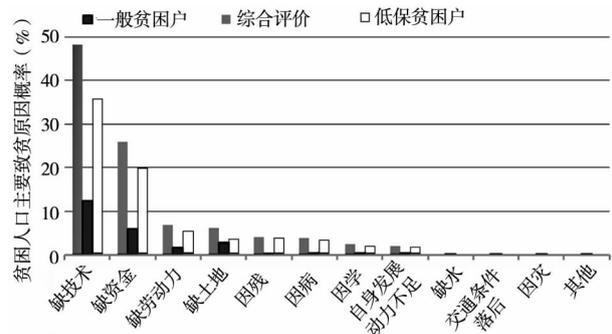


图5 贫困人口影响致贫原因概率

0.04%。低保贫困人口在主要致贫原因方面表现尤为显著,尤其是缺乏技术、缺资金这些因素,影响权重分别比一般贫困人口高23.44和14.14个百分点。低保贫困人口的缺技术、缺资金和劳动力数量3项因素的影响权重合计占到61.19%,比一般贫困人口相应权重多41.48个百分点。从以上可见乌恰县在精准扶贫背景下2020年后持续脱贫问题是还是很严峻及艰巨。

表6 贫困人口主要致贫原因概率分析

| 致贫原因 | 缺技术 | 缺资金 | 缺劳动力 | 缺土地 | 因残 | 因病 | 因学 | 自身发展动力不足 | 缺水 | 交通条件落后 | 因灾 | 其他 |
|-----------------|-------|-------|------|------|------|------|------|----------|------|--------|------|------|
| 综合评价(19 239人) | 48.24 | 25.78 | 6.88 | 6.19 | 4.17 | 3.82 | 2.53 | 1.96 | 0.24 | 0.08 | 0.07 | 0.04 |
| 一般贫困人口(4 592人) | 12.40 | 5.82 | 1.49 | 2.58 | 0.26 | 0.36 | 0.46 | 0.30 | 0.10 | 0.05 | 0.04 | 0.02 |
| 低保贫困人口(14 647人) | 35.84 | 19.96 | 5.39 | 3.61 | 3.91 | 3.46 | 2.07 | 1.66 | 0.14 | 0.04 | 0.04 | 0.02 |

注:通过整理2017年新疆乌恰县扶贫办提供的数据得到

3 结论与对策建议

3.1 结论

精准扶贫战略,使乌恰县在消灭绝对贫困的征途上做出了巨大的成效。但如何消灭相对贫困和多维贫困,如何防患风险返贫、思想滞贫等新的贫困现象,其实是十分艰巨的政治、经济、社会发展任务;乌恰县经济发展相对滞后,处于“先天发育不足,后期营养欠缺”的发展现状。鉴于此,乌恰县必须要坚持脱贫不脱政策、并做好“两个衔接”。第一,要多项政策的衔接。第二,要贫困治理技术与方法的衔接。防止返贫现象的发生,防范蔓延甚至恶性循环,实现包容性和可持续发展。

3.2 长期稳固脱贫建议

在精准扶贫背景下,乌恰县只要继续坚持精准扶贫战略规划,才有长期性可靠保证。但是,乌恰县是“三区三洲”中的深度贫困地区之一。目前在精准扶贫领域还有不少短板;享受政策脱贫人数较多,劳动技能较低、缺资金、抚养比高、存在自身发展动力不足的情况,还存在可能会出现返贫现象及风险。因此,为乌恰县今后的长期稳固脱贫及针对上述返贫风险以及导致返贫的潜在成因提出如下建议。

3.2.1 扭转环境恶化,提高环境质量

小康全面不全面,生态环境很关键。党的十八届五中全会把“绿色发展”作为五大发展理念之一,注重的是解决人与自然和谐问题^[24]。因此,设立生态移民专项资金,研究制定生态移民搬迁的相关扶持政策及规划,优先实施生态移民整体搬迁。而达到移民搬迁扶贫“搬得出、稳得住、可致富”的根本目标。乌恰县应先从一方水土养不活一方人的自然条件过于恶劣的贫困地区先入手。(1)要消除贫困群众思想顾虑。针对迁移贫困人口存在“故土难离”和“安土重迁”的心理特点,当地干部尤其是乡村两极干部既要做好深入细致的动员说服工作,又要用搬迁后的光明前途鼓励及激励大家的搬迁持续脱贫致富意识。(2)巩固脱贫成果时,又要强优良文化引领。在新疆多年的发展史中,自强不息的各少数民族创造了博大精深的灿烂文化,这就是中华民族的“根”和“魂”的一部分。不忘初心才能开启未来,因此通过设立优秀传统文化培训学校等形式授人以渔,向贫困群众传授养殖技术和手工艺技能知识,提高农牧民自我发展能力。(3)“要想富,先修路”,乌恰县是我国连接中亚、西亚的纽带和对外开放的桥头堡。所以对于乌恰县来说,不仅要重视发展该县内的交通建设,而且要高度重视县域边界“出口”的两个口岸铁路建设。总之做好县内和县域边界的各项交通建设,不断完善乌恰县的交通运输条件,使乌恰县可以早日建成四通八达的国内外交通运输网络,从而促进当地巩固脱贫成果及确保长期稳定脱贫。

3.2.2 增强及完善产业扶贫

习近平总书记深刻指出,“发展产业是实现脱贫的根本之策。要因地制宜,把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路”^[25]。且脱贫致富离不开产业支撑,要大力扶持贫困地区特色优势产业发展^[26]。注重发展

长效扶贫产业,着力解决产销脱节、风险保障不足等问题,提高贫困人口参与度和直接受益水平^[27]。构建乌恰县一、二、三产业融合发展体系。大力开发农业多种功能,延长产业链、提升价值链,通过股份合作、保底分红、利润返还等多种形式,让农民合理分享全产业链增值收益。加快发展新疆乌恰县乡村特色产业。因地制宜发展多样性特色农牧业,倡导“一县一业”、“一村一品”。创新发展具有民族和地域特色的乡村手工业,大力挖掘农村能工巧匠,培育一批手工作坊、乡村车间、家庭工场。发展乡村新型服务业。支持农牧民合作社等开展农技推广、养殖托管、烘干收储等农牧业生产性服务。充分发挥乡村资源、生态和文化优势,加强乡村旅游等服务业。借鉴湖南省东安县的特色种养加扶贫模式、陕西省佳县赤牛坬村的乡村休闲旅游扶贫模式、贵州六盘水市的资产收益扶贫模式、甘肃省成县的电商产业扶贫模式、广西龙州县边境贸易扶贫模式等典型产业扶贫模式。总而言之,乌恰县大力建设实施休闲农业和乡村旅游精品工程,建设一批功能多样、设施完备的特色小镇、休闲观光园区、康养基地。发展乡村特色文化产业,加强农村实用人才带头人和新型职业农牧民培育,改变乌恰县个别贫困地区的旧俗民规,提倡文明乡风建设,引领广大贫困人口脱贫,促使贫困群众能够依靠自身力量实现可持续有效脱贫。

3.2.3 提高贫困人口受教育程度

实施教育扶贫行动,确保教育脱贫一批,阻断贫困代际传递^[28]。提高人口素质和受教育程度是不同于“输血”式脱贫的“造血”式脱贫方式,从长远来看只有发展教育是农村反贫困的重要之举^[29]。(1)加大对边境贫困牧区教育的投入力度,特别是双语教育和民族教育,增强他们对社会事务的参与能力和同社会的融合能力。通过发达地区的对口支援、使贫困人口教育质量得以进一步完善。(2)大力宣传贫困乡村勤劳致富、引导广大贫困群众崇尚科学。既通过组织现场参观和巡回报告、移风易俗、破除陋习、抵制迷信,引导和启发群众,使他们产生“人家能致富,我也能致富”的自信与冲动。(3)将脱贫致富、现代化、实现小康的发展规划和前景告诉贫困群众,把扶贫的政策教给群众,使群众增强自信心和紧迫感,进一步促进贫困群众生活方式的转变和文明行为的养成。此外充分利用外部帮扶的历史性机遇和平台,振作精神,快速致富,形成文明向上的社会风貌。同时要通过扎实有效的思想工作,使贫困群众“要我脱贫”转变为“我要脱贫”,使脱贫奔小康成为广大贫困人口强烈的内在要求和自觉行动。(4)打铁还靠自身硬。坚韧的反贫困毅力和顽强的斗志是持续脱贫致富的关键^[30]。用辩证唯物主义的观点看“外因是变化的条件,内因是变化的依据”^[31]。因此,用教育培养,使贫困人口树立起与不实现稳定脱贫就誓不罢休的坚韧毅力和顽强斗志与贫困作斗争的百折不挠的精神。在反贫过程中,既要分清起作用因素的主次,又充分发挥贫困人口内外因素的作用,并把它们有机地联系起来实现可持续稳定脱贫致富。

3.2.4 激发脱贫内生动力

脱贫内生动力是脱贫效果持续性的根本保障。党的“十九大”报告指出,要注重扶贫同扶志、扶智相结合。习近平总书记强调,“弱鸟可望先飞,至贫可能先富,但能否实现‘先飞’‘先富’,首先要看我们头脑里有无这种意识”^[32]。同时,脱贫攻坚,外援是必不可少的,但外部的援助力量不可能永远不变。这就需要把来自外部的支援转化为内生动力,提高乌恰县贫困人口自我发展能力和自我造血能力,才能保证保障贫困地区和贫困人口真脱贫、不返贫和脱贫效果的可持续性。因此,(1)针对乌恰县贫困人口的青壮年文盲开展有针对性及定期性的职业教育和专业技能培训,而加强乌恰县贫困人口的国语、思想品德、劳动技能等综合素质。对重病患者、残疾人、老年人等特定贫困人口,因户因人落实保障措施。同时,坚持扶贫与扶志扶智相结合,增强乌恰县贫困人口发展能力和激发贫困人口内生动力,实现可持续稳固脱贫。(2)促进贫困劳动力转移就业。落实更加积极的就业政策,加强职业技能培训和就业服务,促进贫困劳动力多渠道转移就业和增收。继续加大技能培训力度,强化自我脱贫的技能手段,既对他们鼓励和支持就近就地就业或自主创业,又拓宽他们的收入渠道以增加收入^[33]。(3)加强成人教育。以具有劳动能力的贫困人口为重点对象,以政府指导、企业引导、市场主导为原则,以农副产品加工、规模种植养殖等为重点,加大对沿边投资企业的政策扶持力度,加快推进与企业多元化需求相对接的贫困户培训工程,并给予后期的就业跟踪指导。毋庸置疑,脱贫攻坚工作最终还是需要充分激发贫困群众的主观能动

性,因此政府和其他扶贫机构还需从现有的低保金补贴、物质供给等帮扶的前提下,通过思想转变引导、职业技能培训等方面,提高贫困群众的思想觉悟和自主创新能力。

3.2.5 吸纳多元主体参与扶贫

我国以往的扶贫视角是将贫困主体客体化,过于强调政府在扶贫开发过程中的主导性作用,同时对社会、市场、社区在扶贫过程中的作用重视不够^[34],乌恰县也不例外,这种贫困治理模式,必然造成扶贫主体和贫困客体积极性不高、参与性不强。所以,党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央把精准扶贫和脱贫攻坚摆到治国理政的重要位置,并提出了“扶贫开发是全党全社会的共同责任,要动员和凝聚全社会力量广泛参与”的重要要求^[35]。因此,乌恰县要坚持多种举措、多方力量有机结合和互为支撑的“三位一体”(专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫)大扶贫格局。既不能把扶贫只当作是党和政府的事、干部的事,要发动多元主体的参与、由各方面力量共同来做,又不能光靠行政力量和手段来推动,要运用市场的手段和方式,依靠市场在资源配置中起决定性的作用和社会的资源来推动。然而,根据治理理论的网络治理来说,在精准扶贫上,政府并非为解决贫困问题的唯一主体,而是由政府与市场、社会正式及非正式组织、贫困群众共同组成的治理网络^[36]。乌恰县是在集中连片的特困区和“三区三州”地区之内,各贫困乡村距离城镇及大城市较远,这些地区的有效可持续脱贫难度较大,精准扶贫成本较高,需要充足的资金支持,但是由于新疆社会稳定和长治久安工作总目标的需求,地方财政压力较大的现实决定了乌恰县更需要吸纳构建多元主体参与的扶贫模式。而且乌恰县贫困人口精神贫困与物质贫困致使民众过度依赖政府帮扶。因此在乌恰县脱贫攻坚中,应采取多元主体参与和内源扶贫相结合的模式。

参考文献

- [1] 乌恰县人民政府. (2018-05-09) [2018-09-01] <http://www.xjqwx.gov.cn/P/C/3.htm>, 2018-05-09/2018-09-01.
- [2] 江泽林. 精准方略下的稳定脱贫. 中国农村经济, 2018(11): 17-31.
- [3] 姚予龙, 陈屹松, 陈远生. 基于精准识别指标体系的西藏贫困农牧民生计入户调研——山南市8县抽样调查. 中国农业资源与区划, 2018, 39(9): 1-12.
- [4] 李小云, 许汉泽. 2020年后扶贫工作的若干思考. 国家行政学院学报, 2018(1): 62-66, 149-150.
- [5] 张庆红, 夏咏. 新疆连片特困地区少数民族农户贫困影响因素分析. 中国农业资源与区划, 2019, 40(3): 166-172.
- [6] 单信凯, 王健. 新疆南疆4地州片区贫困现状分析及对策建议. 实事求是, 2017(1): 87-91.
- [7] 王朋岗. 西部民族地区贫困的人口学因素分析——以新疆南疆三地州为例. 前沿, 2013(1): 173-178.
- [8] 李俊杰, 耿新. 民族地区深度贫困现状及治理路径研究——以“三区三州”为例. 民族研究, 2018(1), 47-52, 124.
- [9] 李学军. 新疆南疆三地州精准扶贫与精准脱贫问题研究. 新疆社科论坛, 2016(6): 32-40.
- [10] 赵渊博. 新疆南疆三地州贫困现状、机制与精准扶贫问题研究. 兵团党校学报, 2018(2): 101-105.
- [11] 朱金鹤, 崔登峰. 新形势下新疆国家级贫困县的贫困类型与扶贫对策. 农业现代化研究, 2011, 32(3): 276-280.
- [12] 乌恰县人民政府. (2018-06-04) [2018-09-10] <http://www.xjqwx.gov.cn/P/C/3141.htm>.
- [13] 李培林, 魏后凯, 吴国宝. 中国精准扶贫的进展和前瞻. 扶贫蓝皮书: 中国扶贫开发报告(2017) 北京. 社会科学文献出版社. 2017. 1-65.
- [14] 张腾, 蓝志勇, 秦强. 中国改革四十年的扶贫成就与未来的新挑战. 公共管理学报, 2018, 15(4): 101-112, 154
- [15] 围绕“实施精准扶贫中存在的问题和建议”建言献策——政协第十二届全国委员会常务委员会第二十二次会议发言摘登. (2017-08-30) [2018-09-10] <http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2017/08/30/ARTI1504055069433430.shtml>.
- [16] 乌恰县人民政府. (2018-06-04) [2018-09-10] <http://www.xjqwx.gov.cn/P/C/3141.htm>.
- [17] 乌恰县人民政府. (2018-06-04) [2018-09-10] <http://www.xjqwx.gov.cn/P/C/3141.htm>.
- [18] 深化产业结构调整 构建现代产业发展新体系——理论——人民网. (2017-07-06) [2018-09-10] <http://theory.people.com.cn/n1/2017/0706/c40531-29388394.html>.
- [19] 车俊在新疆维吾尔自治区特色产业带动脱贫攻坚专项行动实施动员电视电话会议上的讲话. (2016-06-17) [2018-09-10] <http://www.xjxw.gov.cn/c/2016-06-17/563381.shtml>.
- [20] 褚颖. 人力资本会计研究. 财会月刊, 2008(20): 12-14.
- [21] 人民日报. 以精准发力提高脱贫攻坚成效——观点——人民网. (2016-01-11) [2018-09-10] <http://opinion.people.com.cn/n1/2016/0111/c1003-28034823.html>.

- [22] 檀学文. 贫困村的内生发展研究——皖北辛村精准扶贫考察. 中国农村经济, 2018 (11): 48-63.
- [23] 贾林瑞, 刘彦随, 等. 中国集中连片特困地区贫困户致贫原因诊断及帮扶需求分析. 人文地理, 2018, 33 (1): 85-93, 151.
- [24] 人民日报评论员. 坚持绿色发展, 着力改善生态环境—观点—人民网. (2015-11-03) [2019-03-10] <http://opinion.people.com.cn/n/2015/1103/c1003-27768464.html>.
- [25] 人民日报人民时评: 产业扶贫贵在“精准”—观点—人民网. (2018-12-05) [2019-03-10] <http://opinion.people.com.cn/n1/2018/1205/c1003-30442973.html>.
- [26] 李克强: 要大力扶持贫困地区特色优势产业发展——人民政协网 (2019-03-05) [2019-03-20]. <http://www.rmzxb.com.cn/c/2019-03-05/2300447.shtml>.
- [27] 中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见—新闻报道—人民网. (2019-02-19) [2019-03-20] <http://epc.people.com.cn/n1/2019/0219/c419242-30806167.html>.
- [28] 余应鸿. 乡村振兴背景下教育精准扶贫面临的问题及其治理. 探索, 2018 (3): 170-177.
- [29] 张琦, 史志乐. 我国教育脱贫工作绩效评价指标体系构建. 教育与经济, 2018 (2): 35-42.
- [30] 檀学文. 贫困村的内生发展研究——皖北辛村精准扶贫考察. 中国农村经济, 2018 (11): 48-63.
- [31] 新华社评论员: 脱贫攻坚要补齐“精神短板”—新华网. (2017-11-22) [2019-03-20] http://www.xinhuanet.com/politics/2017-11/22/c_1121996777.htm.
- [32] 李宪建. 习近平扶贫开发战略思想研究——以“宁德模式”为视角. 中共云南省委党校学报, 2017, 18 (5): 49-53.
- [33] 张庆红. 基于能力贫困理论的新疆连片特困地区主要民族多维贫困分析. 中国农业资源与区划, 2017, 38 (12): 74-80.
- [34] 庄天慧, 陈光燕, 蓝红星. 精准扶贫主体行为逻辑与作用机制研究. 广西民族研究, 2015 (6): 138-146.
- [35] 众志成城打赢脱贫攻坚战—理论—人民网. (2018-11-15) [2019-02-20] <http://theory.people.com.cn/n1/2018/1105/c40531-30382084.html>.
- [36] 潘秀珍, 周济南. 广西沿边地区精准脱贫效果持续性的阻碍及策略分析. 广西民族研究, 2019 (1): 148-156.

RESEARCH ON SUSTAINED POVERTY ALLEVIATION OF IMPOVERISHED PEOPLE IN THE CONTEXT OF TARGETED POVERTY ALLEVIATION*

—ANALYSIS BASED ON WUQIA COUNTY, XINJIANG UYGUR AUTONOMOUS REGION

Zhuolun · Mutalifu, Tan Gang^{*}, Liu Xinping, Li Zhao

(Xinjiang Agricultural University School of Management, Urumqi, Xinjiang 830052, China)

Abstract In-depth study of the livelihoods of the poor population in Wuqia county of Xinjiang Uygur Autonomous Region and the causes of poverty, so as to provide decision-making reference for the accurate poverty alleviation and the consolidation of poverty alleviation results. Based on the official data provided by the Wucha County Poverty Alleviation and Development Office, this research used descriptive statistical analysis and comparative analysis methods to reveal the types of poverty, poverty levels and causes of poverty in Wuqia county. The main results of the precise poverty alleviation in Wuqia county were reflected in the gradual reduction of the number of poor people and the significant decrease in the incidence of poverty. In 2017, there were 19 239 poor people in Wuqia county, of which 98.36% were out of poverty and 1.64% were not out of poverty. However, the proportion of people who did not enjoy policy poverty alleviation was only 11.9%, and up to 88.1% of the population who were out of poverty still enjoyed the policy. Due to the fragility of the livelihood of the poor population in Wuqia county, the dependence on the government and the possibility of changes in the poverty line, even if the goal of poverty alleviation in the county is achieved before 2020, it does not mean that poverty alleviation work end. At the same time, the main obstacles restricting the sustainability of the precision poverty alleviation achievements in Wuqi county are the poor natural environment, the imbalance of the county industrial structure, the low level of education of the poor, the poverty alleviation and labor skills, and the various causes of poverty caused by the poor. Finally, the research proposes countermeasures that contribute to the long-term stability of poverty alleviation work.

Keywords targeted poverty reduction; impoverished population; continuous poverty alleviation; Wuqia county