认真学习《习近平谈治国理政》第三卷

加快西双版纳经济高质量发展

**杨　林**

**（中共西双版纳州委党校，云南 景洪 666100）**

　　党的十九大将习近平新时代中国特色社会主义思想确立为党必须长期坚持的指导思想。这一思想是新时代我们党的思想旗帜，是当代中国马克思主义、21世纪马克思主义，是实践性与创造性的科学理论。党的十九大之后，随着新的实践，这一思想又获得了新的丰富和发展。《习近平谈治国理政》第三卷集中体现了这种新的丰富和发展。全书的开篇《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的第五部分《贯彻新发展理念，建设现代化经济体系》和第九个专题《推动经济高质量发展》集中体现了习近平新时代中国特色社会主义经济思想，深刻阐释了我国经济高质量发展的内涵，分析了为什么必须实现经济高质量发展，回答了怎样推动经济高质量发展，是推动我国经济高质量发展的根本遵循和行动指南。

　　一、准确把握高质量发展的内涵

　　习近平总书记指出，中国特色社会主义进入了新时代，我国经济发展也进入了新时代。新时代我国经济发展的特征，就是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。这是经济持续健康发展的要求，面对劳动力成本上升、资源环境约束增大、粗放的发展方式难以为继，以及世界新一轮科技革命的挑战，我国必须推动高质量发展。这是适应社会主要矛盾变化和全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的必然要求。解决社会主要矛盾，必须推动高质量发展，既要重视量的发展，更要重视解决质的问题。这也是遵循经济规律发展的必然要求。经济发展是一个螺旋式上升过程，量积累到一定阶段，必须转向质的提升。

　　高质量发展，就是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现新发展理念的发展，是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。用一句话来概括，高质量发展，就是从“有没有”转向“好不好”。

　　推动高质量发展，就要建设现代化经济体系，这是我国发展的战略目标。

　　二、贯彻新发展理念，建设现代化经济体系

　　党的十八大之后提出了新发展理念，即坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。新发展理念不是凭空得来的，是我们在深刻总结国内外发展经验教训的基础上形成的，也是在深刻分析国内外发展大势的基础上形成的，集中反映了我们党对经济社会发展规律认识的深化，也是针对我国发展中的突出矛盾和问题提出来的。贯彻新发展理念实现高质量发展的关键在于根本转变发展方式。怎样推进高质量发展，实现发展方式转变？习近平总书记指出：“推动高质量发展，就要建设现代化经济体系，这是我国发展的战略目标。”党的十九大报告将“贯彻新发展理念，建设现代化经济体系”作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要部分，突出强调了建设现代化经济体系对我国经济社会发展的意义。习近平总书记特别强调：“我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。”可见，要坚持、贯彻新发展理念，就必须建设现代化经济体系。离开现代化经济体系的建设，就谈不上贯彻落实新发展理念，谈不上实现发展方式的根本转变。

　　现代化经济体系，是由社会经济活动各个环节、各个层面、各个领域的相互关系和内在联系构成的一个有机整体。习近平总书记系统概括现代化经济体系七个方面的内涵：一是创新引领、协同发展的产业体系；二是统一开放、竞争有序的市场体系；三是体现效率、促进公平的收入分配体系；四是彰显优势、协调联动的城乡区域发展体系；五是资源节约、环境友好的绿色发展体系；六是多元平衡、安全高效的全面开放体系；七是充分发挥市场作用、更好发挥政府作用的经济体制。习近平总书记特别强调，以上几个体系是统一整体，必须一体建设、一体推进。

　　现阶段推进现代化经济体系建设应当采取哪些实际举措？习近平总书记突出强调了五个方面：一是大力发展实体经济，筑牢现代化经济体系的坚实基础；二是加快实施创新驱动发展战略，强化现代化经济体系的战略支撑；三是积极推动城乡区域协调发展，优化现代化经济体系的空间布局；四是着力发展开放型经济，提高现代化经济体系的国际竞争力；五是深化经济体制改革，完善现代化经济体制的制度保障。

　　三、实现西双版纳高质量发展思考

　　习近平总书记阐述高质量发展的同时指出，我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，是就全国而言的，不能简单要求各地区在经济发展上达到同一水平，要根据各地区的条件，走合理分工、优化发展的路子。同样，西双版纳在推进高质量发展过程中，不能全国全省一刀切，照抄照搬，必须结合西双版纳州情，走出一条切合西双版纳实际的高质量发展路子。

　　1.把建设“七个傣乡”的决策落实到位。认真贯彻落实州委陈玉候书记在全州主要领导干部学习贯彻党的十九届四中全会和习近平总书记考察云南重要讲话精神研讨班开班动员讲话上提出的建设“七个傣乡”决策部署。一要保护生态环境，建设秀美傣乡。牢牢把握绿水青山就是金山银山、生态优先理念和绿色政绩观，全面落实“两型三化”（开放型、创新型和高端化、信息化、绿色化）现代产业体系建设、世界一流三张“绿色牌”重大部署，努力在全省实现“三个率先”目标。二要发展生态经济，建设富裕傣乡。加快构建现代化经济体系和产业体系，全面落实乡村振兴战略，着力打造生态产业集聚平台，统筹推进生态保护与经济发展，实现产业强、百姓富、生态美。三要弘扬生态文化，建设魅力傣乡。加快推动习近平生态文明思想落地傣乡，深入挖掘生态文化，传承弘扬生态文化，持续建设生态文化，实现人与自然长久和谐永续发展。四要决战脱贫攻坚，建设幸福傣乡。认真谋划脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接。五要扩大沿边开放，建设活力傣乡。积极主动服务和融入国家、省发展战略，提高与周边国家互联互通的内涵和层次，做好做大双向开放大文章。六要维护民族团结，建设和睦傣乡。不断巩固和扩大民族团结进步示范州建设成果，提高各族群众生活水平，打牢中华民族共同体思想基础。七要提升治理能力，建设平安傣乡。完善治理体系建设，推进边境立体化防控体系建设，加快基层治理改革创新，构建富有活力和效率的基层社会治理体系。

　　全力建设“七个傣乡”的目标，全面体现了创新、协调、绿色、开发、共享的新发展理念要求，是实现西双版纳高质量发展重要举措和保障，全州上下必须按照不打折扣、不讲条件、不犯糊涂、不打退堂鼓的要求，将思想和行动统一到州委、政府的决策部署上来，增强推进高质量发展的合力。

　　2.以创新驱动为引领，发展实体经济，构建现代产业新体系。认真落实“生态立州”战略，加大产业结构调整力度，改造提升传统产业优势，培育经济增长新动能。构建以特色生物产业为主导、旅游文化产业为先导、清洁能源产业为辅、加工制造业、健康养生及现代服务业为支撑的现代产业新体系目标。一要把发展旅游产业作为推动经济发展方式转变、产业结构优化升级的重要抓手，把旅游产业放到加快农业产业化、新型工业化、信息和现代服务业、健康养生产业、新能源产业发展的大格局中来谋划，放到产业升级和提高产业竞争力的大背景下去考虑，在互动共生中创造新优势，推动全州经济结构优化升级。二是六大产业发展要把“生态”放在首位，共筑生态文明建设。发展特色生物产业要以生产绿色环保农产品为主攻方向，大力推广应用新技术，形成绿色生态农业技术支持体系，着力打造绿色生态品牌。发展旅游文化产业要尽量减少旅游发展对生态环境的破坏，推动传统旅游向现代旅游转变，着力打造“热带雨林，避寒胜地，神秘风情，和谐家园”独特品牌。发展加工制造业要依托工业园区构建“工业生态链”，稳步发展生态工业，以发展天然橡胶制品精深加工，普洱茶精深加工，绿特生态食品加工，傣药南药及保健品制造，木竹制品及家具制造，民族工艺品制造为重点，走出一条生态优先、特色鲜明的新型工业化道路。发展信息和现代服务产业关键是实现信息化与产业发展深度融合，着力推进信息化在特色生物、旅游文化、加工制造、健康养生、现代服务五大特色产业深度融合，实现信息化与生态经济融合发展。发展清洁能源产业要以水电为支撑。

　　3.保持战略定力，锲而不舍，久久为功。经过历届州委政府的探索，立足西双版纳资源优势，将特色生物、旅游文化、加工制造、健康养生、信息及现代服务、清洁能源六大生态经济产业，作为西双版纳产业发展的重点，是一条产业发展生态化，生态发展产业化之路，也符合我省着力打造的“绿色能源”“绿色食品”“健康生活目的地”三张牌的产业发展要求。这是一条正确处理保护和发展关系的道路，是贯彻落实新发展理念的要求，符合高质量发展的要求。当前来说，选准了目标，关键是要保持战略定力。培育壮大一个新兴产业往往需要上十年以上时间，这需要我们树立长期作战、“一盘棋”思想，一张蓝图干到底，不因领导的变更而更改，也不能因领导兴趣的变化而改变，以“功成不必在我”的境界和“功成必定有我”的担当，持之以恒地做大产业规模。一是要正确把握整体推进和重点突破、把握总体谋划与久久为功的关系，西双版纳丰富的资源适合培育和发展多种产业，但并不意味着要去发展所有适合发展的产业。当前，在经济基础较为薄弱的条件下，应集中力量，先重点在已成规模的旅游产业、生物产业上取得突破。二要牢固树立加快加工制造业发展的意识。发展西双版纳加工制造业，首要的是必须统一思想认识，转变原有西双版纳不能发展工业的传统思想，积极争取国家、省级部门的支持。

（责任编辑：邢开蓉）

领略大国领袖的民生情怀

**—— 读《习近平谈治国理政》第三卷**

**张志远**

**（中共西双版纳州委党校，云南 景洪 666100）**

　　习近平总书记指出：“民生是最大的政治，是社会发展基础，多谋民生之利，多解民生之忧。既为推动人的全面发展提供物质精神需求及价值实现支撑，又为人的全面发展提供机遇。”《习近平谈治国理政》第三卷记录了2017年10月18日党的十九大至2020年1月13日期间的重要著作，含报告、讲话、谈话、演讲、指示、贺信等。笔者发现，在第三卷中大国领袖的民生情怀与之前的第一卷、第二卷是一脉相承关系，也是最新的理论成果，第三卷中民生情怀不仅得到提炼升华，而且上升到前所未有的高度，主要围绕发展为了人民，发展依靠人民、发展成果与人民共享，发展的成效让人民来检验的大国领袖民生情怀。

　　一、大国领袖的民生情怀回答共产党人“为了谁”的问题

　　全体党员干部应深刻领会习近平总书记“为民执政”的民生情怀，出发点为了人民，落脚点为了人民，过程也是为了人民。习近平总书记说：“为人民谋幸福，是中国共产党人的初心。我们要时刻不忘这个初心，永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。”习近平总书记在党的十八大闭幕后在与中外记者见面会上指出：“人民群众对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”到“我们的目标很宏伟，但也很朴素，归根结底就是让全体中国人都过上更好的日子”，民生连着民心，民心凝聚民力，加快改善推进民生就是夯实党的执政基础。习近平总书记指出：“我们要着力提升发展质量和效益，更好满足人民群众多方面日益增长的需要，更好促进人的全面发展、全体人民共同富裕”。从人民为中心的发展思想到人民至上，回答了我们“执政为谁”问题。

　　二、大国领袖的民生情怀回答了共产党人“依靠谁”的问题

　　全体党员干部应深刻领会习近平总书记“执政依靠人民”的民生情怀，站稳人民立场依靠人民迎接挑战。当前，我国正处于中华民族伟大复兴的战略全局和百年未有之大变局，挑战前所未有，机遇前所未有，机遇大于挑战。我们党执政依靠谁？迎接困难挑战依靠谁？中国人民是具有伟大创造精神、伟大奋斗精神、伟大团结精神和伟大梦想精神的人民。中国人民是党执政最大的靠山、最大的底气。在前进的道路上，我们继续弘扬密切联系群众，从群众中来，到群众中去的优良传统，这是党最大的优势。《中国共产党章程》规定，“党除了工人阶级和最广大人民的利益，没有自己特殊的利益。”共产党人没有自身的特殊利益，共产党的利益与广大人民群众的利益是一致的。人民是我们党执政最大的底气，是我们共和国的坚实根基，是我们强党兴国的根本所在。人民给予我们党执政、迎接困难挑战的必胜信心决心与力量。

　　三、大国领袖的民生情怀回答了共产党人“与谁共享”问题

　　全体党员干部应深刻领会习近平总书记“发展成果与人民共享”的民生情怀。马克思主义唯物史观认为：人民是历史的创造者，人民是真正的英雄。习近平同志指出：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。”习近平还指出：“必须始终把人民利益摆在至高无上的地位， 让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着实现全体人民共同富裕不断迈进。”全体党员干部要把人民放在心中最重要的位置，用以人民为中心、人民至上的发展理念推动各项工作，发展成果与人民共享，让人民共享经济、政治、文化、社会、生态等各方面发展成果，有更多、更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感。

　　四、大国领袖的民生情怀回答了共产党人“成效谁检验”问题

　　全体党员干部应深刻领会习近平总书记“我将无我、不负人民”的民生情怀，增强使命担当接受人民对工作成效检验。“我将无我、不负人民”不仅是体现了中国共产党人大公无私、乐于奉献，而且也是习近平总书记“心中有民、一切为民”民生情怀的生动诠释。党的十九届四中全会强调，要把提高治理能力作为新时代干部队伍建设的重大任务。要通过加强思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，推动广大干部严格按照制度履行职责、行使权力、开展工作。全体党员干部应深刻领会总书记的“我将无我，不负人民”科学内涵及精神实质，以习近平总书记“我将无我、不负人民”激励、鞭策自己，向习近平总书记和党中央看齐，对标对表锤炼忠诚干净担当的政治品格，涵养风清气正的政治生态，以自我革命精神，践行共产党人的初心与使命。我们在工作中必须始终坚持人民立场、坚持人民的主体地位，虚心向人民学习，倾听人民呼声，汲取人民智慧，把人民拥不拥护、赞不赞成、高不高兴、答不答应作为衡量一切工作得失的根本标准，各项工作及发展成效须接受人民的严格检验。

　　总而言之，《习近平谈治国理政》第三卷不仅全景展示大国领袖的民生情怀，而且也为国内外读者领略大国领袖民生情怀提供了重要的窗口，系统回答了“发展为了谁”“发展依靠谁”“发展成果与谁共享”“发展成效由谁来检验”等一系列根本性、方向性的问题。我们要深入学习《习近平谈治国理政》第三卷，读原著、学原文、悟原理,学懂弄通做实，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，为实现“两个百年”奋斗目标，实现中华民族伟大复兴中国梦，建成社会主义现代化强国贡献力量。

（责任编辑：李红云）

力戒形式主义、官僚主义

**—— 读《习近平谈治国理政》第三卷之章节**

**田　毅**

**（中共西双版纳州委党校，云南 景洪 666100）**

　　《习近平谈治国理政》第三卷出版发行，是党和国家政治生活中的一件大事，是党的思想建设上的一件大事。这本著作生动记录了党的十九大以来党和国家各项事业新的重大进展，是认识和理解“中国之治”的“思想之门”，集中体现了马克思主义中国化的最新理论成果，是全面系统反映习近平新时代中国特色社会主义思想的权威读本。其中，“力戒形式主义、官僚主义”在《习近平谈治国理政》第三卷19专题章节中有着浓重的一笔。认真研读这一章节，有几点感悟。

　　“形式主义、官僚主义是目前党内存在的突出矛盾和问题，是阻碍党的路线方针政策和党中央重大决策部署贯彻落实的大敌。”“形式主义背后是功利主义、实用主义作祟，政绩观错位、责任心缺失，只想当官不想干事，只想出彩不想担责，满足于做表面文章，重显绩不重潜绩，重包装不重实效。官僚主义背后是官本位思想、价值观走偏、权力观扭曲，盲目依赖个人经验和主观判断，严重脱离实际、脱离群众。”“要把力戒形式主义、官僚主义作为重要任务”……这些经典论述鲜明地指出了形式主义、官僚主义与我们党的政治立场、政治纲领、政治路线背道而驰的本质，也彰显了习近平总书记始终以人民为中心的政治立场，坚决破除形式主义、官僚主义，始终坚持全心全意为人民服务，始终与人民同呼吸、共命运、心连心的政治品格。

　　我们党作为马克思主义政党，人民立场是根本政治立场，实事求是是党的思想路线，密切联系群众是党的优良作风。习近平总书记深刻指出：“形式主义、官僚主义同我们党的性质宗旨和优良作风格格不入，是我们党的大敌、人民的大敌”。形式主义、官僚主义不仅是作风问题，更是严肃的政治问题，马克思主义政党始终是反对形式主义、官僚主义的。马克思1871年在《法兰西内战初稿》中明确提出了“社会公仆”与“人民勤务员”概念，提出了如何防止公权力异化和公共责任缺位的命题。列宁将官僚主义视为“新脓疮”，称官僚主义者为“最可恶的敌人”，指出“如果有什么东西会把我们毁掉的话，那就是这个”。毛泽东同志也曾批判形式主义是一种“幼稚的、低级的、庸俗的、不动脑筋”的东西，把官僚主义称为“反人民的作风”，并严厉指出“形式主义害死人”，“要把官僚主义方式这个极坏的家伙抛到粪缸里去”。党的十八大以来，党的作风建设取得明显成效，但是形式主义、官僚主义具有顽固性、反复性、多样性和变异性，对党和人民的事业危害极大。各级党组织和广大党员干部必须从政治建设的高度来审视，提高政治站位和政治觉悟，深刻认识形式主义、官僚主义对我们党政治思想、政治目标、政治生态的巨大危害，始终坚持在政治思想上坚定理想信念、政治行动上密切联系群众、政治本领上克服本领恐慌、政治纪律上完善制度机制，坚决破除形式主义和官僚主义。

　　坚定理想信念，掌稳思想之舵。形式主义、官僚主义体现在作风上，但根子却出在思想上。习近平总书记指出,“形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风为什么盛行？为什么有人不断沦为腐败分子甚至变节投敌，走向犯罪的深渊？说到底，还是理想信念不坚定。”力戒形式主义、官僚主义，必须坚定理想信念，掌稳思想之舵。一方面，要从源头上校准思想航标，用党的理论武装头脑，将习近平新时代中国特色社会主义思想学深悟透、真信笃行，并认真贯彻总书记关于坚决整治形式主义、官僚主义的一系列讲话精神，把稳政治方向之“舵”，把“四个意识”扎根于思想、融入于工作、见之于行动。另一方面，要坚定理想信念，牢记为民宗旨，自觉纠正存在于形式主义中的官僚主义作风，摒弃特权思想，守住底线，不越雷池。在工作中践行实事求是的思想路线，树立正确政绩观，切实把对上负责与对下负责统一起来，坚决不做“老好人”“太平官”“两面人”。

　　密切联系群众，绷紧作风之弦。形式主义、官僚主义是“四风”的重要表现，但本质上还是背离全心全意为人民服务根本宗旨的作风问题。习近平总书记指出，“我们党来自人民、植根人民、服务人民，一旦脱离群众，就会失去生命力。加强作风建设，必须紧紧围绕保持党同人民群众的血肉联系，增强群众观念和群众感情，不断厚植党执政的群众基础。”力戒形式主义、官僚主义，必须密切联系群众，绷紧作风之弦。一方面，始终坚定马克思主义立场，坚持党性和人民性相统一，把群众放在心上、把人民利益放在第一位，自觉强化以人为本、执政为民理念，把实现好、维护好、发展好人民群众根本利益作为一切工作的出发点和落脚点。另一方面，树立正确的“从政观”和“政绩观”，强化宗旨意识，发扬“钉钉子”精神，以功成不必在我的心胸和格局扎实推进工作，追求实实在在的发展，创造实实在在的政绩，使各项工作真正经得起实践、群众和历史的检验。再者，把对党负责和对人民负责高度统一起来，想问题、做决策、办事情都从人民利益出发，着力解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题，坚决避免坐“公仆”位子，端“老爷”架子。

　　克服本领恐慌，夯实能力之基。形式主义、官僚主义的产生，与党员干部能力不足、欠缺执政本领有关。如果干部失能，老办法不管用、新办法不会用，只能搞形式主义的东西，表面看起来热热闹闹，好像每天都在干事，实则效果平平、徒劳无功。习近平总书记指出，“本领恐慌在党内相当一个范围内、相当一个时期都是存在的，在当前瞬息万变的形势下，不前进就后退，不超前就会落后。”力戒形式主义、官僚主义，必须克服本领恐慌，夯实能力之基。一方面，认真学习马克思主义理论、中国特色社会主义理论，尤其学懂弄通习近平新时代中国特色社会主义思想，掌握其理论精髓，深化学习成果在实践中的运用，增强工作的系统性、预见性和创造性，把学习本领转化为干事创业的激情和动力。另一方面，夯实专业素养，增强适应新时代中国特色社会主义发展要求的能力，不断涵养科学精神、提高专业能力、拓展专业视野，在推进工作过程中确保专业水准，使专业素养和工作能力跟上时代的节拍。再者，加强实践磨炼，克服经验不足，通过基层锻炼或外派挂职，增长实践才干和解决实际问题的能力和水平，不断提高做群众工作的本领，坚决避免推动工作、回应群众用“三段式”套路。

　　完善制度机制，增强担责之心。形式主义、官僚主义客观地讲是不得人心的，但一些干部仍然“违心而为”，重要原因是出在制度层面。例如，检查督查机制、考核评价机制、惩处问责机制等方面不够健全，不够科学，让很多干部既是形式主义、官僚主义的受害者，也是形式主义、官僚主义的施害者。习近平总书记指出，“实现作风建设规范化、常态化、长效化，走出作风问题抓一抓就好转、松一松就反弹的怪圈，从根本上说要靠科学有效的制度。”力戒形式主义、官僚主义必须完善制度机制，增强担责之心。一方面，根据实践的变化和新的经验，制定新的制度，健全已有的制度，废止不适用的制度，以常态化的制度落实，推动纠治形式主义、官僚主义走实走深。另一方面，各地区各部门党委（党组）要在思想认识、责任担当、方法措施上全面贯彻反对形式主义、官僚主义的要求，健全反对形式主义、官僚主义工作的责任制，层层传到压力，级级落实责任，确保责任落到实处。再者，精准有效用好问责利器，抓典型促整改促破解，以问责倒逼责任落实，激发干事担当精神，坚决避免“多干多错，不干不错”的错误导向。

　　力戒形式主义、官僚主义是一场持久战，不可能一蹴而就。我们要认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神，把力戒形式主义、官僚主义作为加强作风建设的重要任务，大力弘扬真抓实干作风。通过坚持不懈加强理论武装、强化宗旨意识、增强执政本领、完善长效机制，不断压缩形式主义、官僚主义的生存空间，以永远在路上的韧劲，驰而不息纠“四风”改作风，努力在善始善终、善作善成中不断取得作风建设新成效。

（责任编辑：龚识俨）

西双版纳生态补偿机制研究

**武燕琼　缪关永　龚识俨**

**（中共西双版纳州委党校，云南 景洪 66610０）**

　　摘　要： 西双版纳作为国家生态文明示范区，完善生态补偿机制，做好生态文明建设工作，对云南创建全国生态文明排头兵有着重要意义，对提高我国国际生态安全战略地位有着深远影响。本文通过追溯西双版纳州生态补偿机制建立的背景、过程及政策框架，分析西双版纳州生态补偿机制建设成效及存在问题，提出完善西双版纳州生态补偿机制的建议。

关键词： 西双版纳；生态；补偿机制

　　生态补偿是以保护生态环境、促进人与自然和谐相处为目的，体现区域发展外部环境公平，调整生态保护和受益相关各方之间利益关系的环境经济政策。［1］党的十九大报告在关于加快生态文明体制改革，建设美丽中国明确指出：“严格保护耕地，扩大轮作休耕试点，健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度，建立市场化、多元化生态补偿机制。”［2］可见，生态补偿机制已成为生态文明建设重要组成部分，如何科学有效的从补偿机制相关的制度层面去完善生态保护问题，已成为新时代生态文明建设重要课题。

　　西双版纳州位于云南最南端，是我国热带雨林生态系统保存最完整的地区，素有“绿色家园”“北回归线上的绿色明珠”“动植物王国桂皇冠上的绿宝石”之称。新时代，随着我国经济发展已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，作为国家生态文明建设示范州，完善生态补偿机制，做好生态文明建设工作，对西双版纳实现高质量的跨越式发展有着直接的现实意义，对云南创建全国生态文明排头兵有着重要的实践意义，对提高我国国际生态安全战略地位有着深远影响。

　　一、西双版纳州生态补偿机制建立的背景、过程及政策框架

　　（一）西双版纳州生态补偿机制建立的背景

　　新中国成立后，党中央和国务院就很重视生态环境的保护，并将生态保护写入国家的宪法和法律中，《宪法》第26条明确规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境，防止污染和其他公害。国家组织和鼓励植树造林，保护林木”。以国家根本大法的形式确立了保护生态环境、防止污染破坏这一基本国策，这为建立和完善生态补偿制度奠定了最为基本的法律基础，对明确生态补偿及法律制度的基本原则理念，及其各种规范的适用和解释具有重大的指导意义。目前，我国现行的生态补偿法律制度分散于各个相应的生态环境法律法规当中，如：2020年新修订的《中华人民共和国森林法》第七条规定“国家建立森林生态效益补偿制度，加大公益林保护支持力度，完善重点生态功能区转移支付政策，指导受益地区和森林生态保护地区人民政府通过协商等方式进行生态效益补偿。”2000 年，国家发布的《森林法实施条例》规定:“防护林、特种用途林的经营者有获得森林生态效益补偿的权利”，并规定了这项生态效益补偿基金由国家财政预算直接拨款的方式建立。

　　为了不断加强生态保护，云南省政府在2000年就提出：“绿色经济强省”的目标，强调要努力发展绿色经济，加大绿色经济的比重。2006年12月云南省委省政府做出了《关于加强环境保护的决定》，其中就包含有“开展生态补偿试点，逐步建立生态补偿机制的条款”。2008年2月云南省政府在《加强滇西北生物多样性保护若干意见》中规定了生态补偿的重点领域。2014年9月云南省财政厅出台实施的 《云南省森林生态效益补偿资金管理办法》，规定将中央和省级财政中的公益林生态效益补偿资金进行统一规范管理。2016年云南省政府颁布的《云南省人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见》，进一步明确了云南省生态保护机制的重点领域和任务，强调要建立健全和完善生态保护机制。

　　（二）西双版纳州生态补偿机制实施的过程及政策框架

　　西双版纳州生态补偿机制起步比国家和省较晚些，最早追溯到2007年，西双版纳州通过的《云南省西双版纳傣族自治州条例》将生态补偿机制纳入条例，其中条例第四十条明确指出：“自治州的自治机关建立生态补偿制度，争取国家、省加大对热带雨林资源和野生动物资源保护的补偿投入，以保证自治州生态建设的需要和当地群众正常的生产生活。”至此，从宪法到自治条例都涉及生态补偿机制，这为西双版纳州制定和实施生态补偿机制提供了完备的法律依据。2017年，西双版纳州政府出台《西双版纳州人民政府关于健全生态保护机制的实施意见》，强调要抓住国家、云南省健全生态保护补偿机制的机遇，建立健全西双版纳州公平合理和有效的生态保护机制。

　　目前，西双版纳州实施生态补偿机制较为健全，实施力度较大，其补偿主要涉及公益林、退耕还林、生物多样性保护等方面。

　　1.公益林生态效益补偿方面。西双版纳州从1998年试点、2000年启动实施天保工程，全州境内全面停止了天然林的商品性采伐，森林资源得到了有效保护和恢复。在云南省政府统筹规划下，西双版纳州于2008年开始划定国家级公益林和云南省省级公益林，2014年西双版纳州制定和实施了《云南省国家级公益林生态效益补偿西双版纳州实施方案》和《云南省省级公益林生态效益补偿西双版纳州实施方案》。2019年涉及公益林森林生态效益补偿共计239.02万亩，下达资金2390.2万元，共兑现资金2059.5万元，兑现率为86%。

　　2.退耕还林补偿方面。西双版纳州于2002年正式启动退耕还林工程。前一轮退耕还林即2002-2013年度退耕还林工程共完成27.7万亩。新一轮退耕还林，即2014-2019年西双版纳州完成9.98万亩。退耕还林工程的实施有效遏制水土流失，修复生态环境，将退耕还林与产业开发相结合，发展兼具经济、生态、社会效益的高效、长效林业，提高当地人口经济收入。

　　3.生物多样性保护及补偿方面。西双版纳州政府采取了多项措施，先后颁布了《云南省西双版纳傣族自治州澜沧江流域保护条例》、《云南省西双版纳傣族自治州野生动物保护条例》、《云南省西双版纳傣族自治州自然保护区条例》等单行条例，并划定各级保护区开展就地保护。自2010年开始，西双版纳州开展了野生动物肇事公众责任保险，由政府全额出资投保，将名录内的野生动物致害纳入保险范围内。保险公司负责勘损赔付，实现由政府补偿向商业保险赔偿的转变。

　　二、西双版纳州生态补偿机制建设存在问题

　　近年来，随着西双版纳州生态补偿机制不断完善，“生态立州”战略大力实施，西双版纳州生态文明建设成效显著。十八大期间，全州种植珍贵树种52万亩，荒山造林62万亩，在全省率先建立森林资源保护目标管理责任制。实施“4185”保护区建设工程，新建保护区面积150万亩，“两园”建设共种植各类苗木721.59万株。截至2016年，全州完成新植各类珍贵树种423万株，全州森林覆盖率由78%提高到80.8%。［3］

　　除此之外，西双版纳州被环保部命名为第一批国家生态文明建设示范州，辖区内三县市被省政府命名为第一批“云南省生态文明县市”。勐罕镇、大渡岗乡、勐旺乡被授予“国家级生态乡镇”称号；23个乡镇申报“国家级生态乡镇”通过省级审查，全州31个乡镇均获得“云南省生态乡镇”称号，成为云南省首个省级生态乡镇创建率达100%的州市。

　　西双版纳生态文明建设虽然已取得较为显著成效，但生态保护与经济发展之间矛盾依然突出。课题组通过调研，发现生态补偿机制的实施带来三个不明显：一是促进农民增收致富不明显；二是推动地方经济社会发展不明显；三是调动地方生态建设的积极性不明显。课题组认为产生此类现象主要由以下问题导致：

　　（一）法律法规不完善，补偿机制不健全

　　综合分析生态补偿机制而言，首先，生态补偿作为一项环境管理制度，迫切需要专门立法来确立它在法律中的地位，以指导和规范社会各主体的行为。目前为止，依然没有针对生态补偿问题进行立法，以规范生态补偿行为。其次，我国的生态补偿规定多以政策层面为主，且政策出自多个不同部门,虽然有的政策的较为健全，但是实施和执行过程中，涉及生态补偿各部门缺少补偿细化依据，导致农户受损权益和弥补不明，这给生态补偿活动的展开带来诸多障碍和限制。最后，生态补偿机制过于注重补偿方面，忽略了生态补偿实施前期与受补方的协商机制，缺乏机制实施后成效考核、评估、监督等相关机制。

　　（二）生态补偿范围过窄，生态付费机制不完善

　　1.西双版纳生态补偿机制实施范围过窄

　　从宏观而言，生态补偿机制涉及自然保护区生态补偿、重要生态功能区生态补偿、矿产资源开发生态补偿、流域水环境保护生态补偿等多个领域补偿，而从具体而言，西双版纳州人民政府办公室颁布的《关于健全生态保护补偿机制的实施意见 》中可以看出，生态补偿机制实施涉及森林、草原、湿地、水流以及耕地 ，而目前西双版纳州在实施过程中主要局限于退耕还林、公益林保护、野生动物肇事补偿等内容，而在某些领域生态补偿机制不健全。例如在水资源（包含澜沧江水系和饮用水源）的生态补偿方面，据课题组了解到西双版纳州无具体的配套机制和资金。

　　2.涉及内容单一，补偿体系科学性欠缺

　　从生态补偿机制的付费而言，西双版纳州考虑依然较为单一，缺乏综合性，比如西双版纳州退耕还林补偿，只涉及到退耕还林种苗补偿等，对周边水体、空气质量变化、土壤污染等方面没有补偿措施。然而，国际上生态补偿的实施范围很广，生态服务付费机制涉及内容广、因素多，体系较为完善。如美国在农业、自然环境保护、采掘业、流域水管理、环境污染防治等领域广泛建立了补偿机制，欧盟对有机农业、生态农业、传统水土保持措施、甚至地边田梗生物多样性的保护措施等，日本在造林、水污染防治、自然保护区、农业等领域建立生态补偿机制……国际上，目前的实际交易案例已多达300个以上［4］。但目前我国较为科学而健全的生态付费机制还未建立。

　　3.生态综合性价值评估机制缺失，生态补偿标准不明

　　课题组通过对三县市相关生态补偿机制负责单位调研，发现生态补偿机制仅有政府补偿金额的明确规定，而生态综合性价值评估机制缺失，导致综合补偿标准不明或偏低，生态经济效益也难以实现。

　　（三）补偿资金来源渠道单一，社会应负单位责任缺失

　　长久以来，人们形成了低价获取自然资源或无偿享用生态服务的定势思维，使得生态补偿的资金来源渠道单一，主要依靠政府转移支付。在西双版纳已经进行的生态补偿实践中，基本上没有社会资金的参与，也没有形成规范的生态服务付费市场，只有一些简单的矿产资源开采和排污权交易。政府是生态保护的责任主体，但并不意味着政府是付费主体。根据生态补偿原则：“谁开发谁保护，谁破坏谁恢复，谁受益谁补偿，谁污染谁付费”。因此，谁来付费这个问题，其实是利益相关者之间的责任问题。“生态补偿”的本质内涵已明确，生态服务功能受益者对生态服务功能提供者付费的行为。因此，付费的主体可以是政府，也可以是个体、企业或者区域。

　　（四）生态补偿标准制定不合理，激励作用不大

　　国家生态服务定价机制不完善，以生态公益林补偿为例，目前西双版纳统一的补偿标准是15元/亩，统筹后到农户手中10元/亩，而对于此补偿标准，远不能解决山区群众的实际困难。课题组在勐腊调研期间，勐腊林业局相关专业技术人员通过专业统计，得出勐腊林地每年平均收入利润可达1000元以上，如果按综合收益计算，至少补偿标准达到50元/亩。由于补偿标准远低于人们正常林业收益，导致在勐海、勐腊等多地，出现了因为补偿过低，出现多年不领生态补偿款，尤其是在茶叶、橡胶等经济作物价格较好之际，更为突出。在景洪勐宋村，辖区内 11 个寨子中有 10 个寨子出现乱砍乱伐，人为破坏国有林和公益林等问题，而诸如此类问题出现，最终形成部分受补偿村集体及农户对生态保护积极性不高，推进生态建设成效不佳。

　　（五）生态补偿机制时效性受限，缺乏可持续保障

　　生态补偿机制具体实施，主要以项目工程方式来开展，而补偿具有时效性，一次性补助或分多个阶段补齐，如退耕还林，每亩补助1500元，分三次下达（第一年每亩800元，第三年每亩300元、第五年每亩400元）；公益林每亩15元，统筹后到农户手中10元/亩，一次性补齐。而此类一次性或者5年时效的补偿方式，从政策而言，缺乏持续性，受补偿方为了基本生活和长远发展的考虑，不愿意从保护生态环境的角度去限制自己的生产和开发。诸如课题组在景洪关坪等村寨，对部分村民进行实地访谈中发现，关于退耕还林村民积极性较高，对此政策也较为支持，但是五年后随着补偿款落实之后，村民出现种种不理解，对5年以后如何进一步保障其权益，如何实现其新的经济收入等问题出现迷茫，部分访谈者中甚至出现了退林还耕的想法。由于生态补偿机制时效性受限，缺乏长期可持续保障，受补偿者对此机制实施时限的不科学、不合理产生疑惑甚至出现不满，这对于生态保护建设而言，极为不利。

　　三、完善西双版纳州生态补偿机制的建议

　　西双版纳州生态补偿机制实施已有较长年限，但依然问题突出。课题组针对生态补偿机制实施过程中存在问题，为完善西双版纳州生态补偿机制，提出以下建议：

　　（一）加快完善生态补偿政策体系，力争生态补偿政策法律化

　　首先，完善生态补偿政策体系，探索生态补偿综合性补偿机制。生态补偿机制是实现生态环境成本内部化的环境管理机制和社会利益关系平衡机制，是生态文明建设的重要举措。生态补偿机制应从补偿实施的事先、事中、事后全方位考虑，诸如生态补偿协商机制、生态补偿评估机制、生态补偿考核机制、生态补偿监管机制等，同时进一步积极探索生态补偿主体综合性、科学性，建成较为全面的生态补偿机制，使其实现效益综合发挥，形成群众乐意，社会受益的和谐局面。其次，完善综合业务部门负责制，提升生态补偿实效性。生态补偿机制的实施涉及农业、林业、水利、国土等多个部门，细化各部门职责，做到部门有责、落实有依很关键。各负责部门应在生态补偿相关统一政策指导下，积极构建更为完善的部门生态补偿相关规定，统一生态补偿责任意识，提升生态补偿协同实施能力，发挥生态补偿效益最大化。最后，结合地情，力争生态补偿政策法律化。生态补偿机制在实施过程中，要重视当下政策法律制度中的冲突，要充分利用西双版纳自治州的自治权，制定相关条例，赋予地方政府决策权以及执行生态补偿政策主体地位，避免过于统一和“一刀切”的做法与模式，同时积极争取将生态补偿机制上升为法律规范，使其真正意义成为受损权益得到恢复和弥补的一种法律手段和法律制度。

　　（二）完善生态综合价值评估，积极构建全领域、动态化生态补偿机制

　　生态补偿机制实施如何，首先需要更为科学而符合地方需要的全领域、动态化补偿模式来支撑。西双版纳应积极构建生态补偿体系，其不仅涉及森林、草原、湿地、水流以及耕地等天然自然资源等多个要素，同时还需包括辖区内生态农业、田园、林院综合体建设等后期形成要素纳入其中；其次，生态补偿机制的实施，应与生态补偿综合价值相联系，而非固定的赔偿模式。做好生态文明建设，需积极估算西双版纳每年生态效益价值，尤其是随着生态文明建设不断推进，西双版纳应在结合构建全领域生态补偿体系基础上，每年进行生态价值估值预算，并对外公布。生态价值数据化，一方面有助于西双版纳生态经济产品实现由“绿色”向高质量发展；另一方面更是西双版纳生态经济发展一个自我质量认证标签；第三，科学合理的评估，不仅是生态价值实现“数据化”，更是拓宽了生态补偿机制内外支付转移新模式。从内而言，森林等自然资源，随着政府生态补偿的直接性支付，为受补偿者享受更好生态环境提供了现实依据；从外而言，随着农业等后期资源高质量发展得到社会高认可、高消费、高回报，进而实现由外向内付费转移，为受补偿者们提供更好物质生活得到了现实保障；除此之外，构建更为完善生态补偿机制动态化管理必不可少，尤其是建立更为科学的动态价值型补偿方式，诸如政府对其所在辖区进行生态补偿年终综合考核，考核为良好的单位在原有补偿基础之上，再次进行奖励性补偿。辖区内若出现生态保护不力，甚至破坏，全面追究相关辖区责任，更为严重者进行相关法律处罚。

　　（三）积极构建多元化补偿机制，协同推进生态补偿社会大格局

　　生态补偿机制是建设生态文明中，破解生态保护者利益受损难题的重要举措，积极构建多元化生态补偿机制，对激励民众参与其中，形成社会文明建设大格局有着重要现实意义。健全生态文明补偿机制，探索补偿方式多样性，需加大生态文明建设成效价值转化。多元化生态补偿机制，急需破解当下补偿资金不足现象，由此，探索由政府财政补偿和市场化补偿模式相结合的机制意义重大。

　　1.在原有方式基础上，积极做好生态文明的价值转移，尤其是需要结合西双版纳六大生态经济产业，进行产业发展反哺生态补偿。

　　2.积极打造好生态文明示范区品牌，在此基础上，进一步扩大影响力，设立西双版纳生态文明公益发展基金及相关组织，让关心和参与生态文明的社会组织加入其中，为生态文明建设提供资金和智慧，由此开拓生态补偿方式的新途径。

　　3.创新建立社区生态化投入机制，实现生态补偿机制市场化、社会化。生态补偿要扩大主体对象，构建政府、社会公众、NGO等多元一体模式，让各方参与其中。尤其是当下以政府财政为主要方式，对受补偿者进行补偿的方式过于单一，已无法起到生态补偿激励作用，积极发挥社会公众、NGO等影响力，让其参与其中，并为生态补偿机制提供有效的方案，形成生态补偿社区化发展新格局，为生态补偿有序推进提供动力。

　　在生态补偿机制实现市场化、社会化进程中，明确政府主导只是生态补偿机制实施的第一阶段；而社会公众、NGO、受补偿者参与是生态补偿机制实现转化的第二阶段；最终实现受补偿者参与其中，而从中获益；市场介入其中，唱响保护和发展同步曲的第三阶段。政府应有效引导受补偿方，以村组为单位，进行补偿资金有效集中与利用，社会、NGO等组织对补偿村寨在保护生态环境同时，可以挖掘其内在发展动力，培育其发展新方向，形成由村组为核心，村寨为平台，社会、NGO等为智囊的发展新局面，实现生态就是生产力真正转换，由此，形成“补偿而始、保护而行、发展而荣”的新模式，有效破解补偿机制效应不大的发展瓶颈。

　　（四）统筹兼顾，优化方案，提升西双版纳生态补偿实践成效

　　生态补偿机制涉及补偿内容、补偿时限、补偿领取方式等都有明确规定，而此类方案在现实实践过程中，问题诸多，可谓“规则已有，程序到位，效果不佳”。对于此，一方面，需对生态补偿机制和西双版纳地方发展实际需要进行定期对比性研究，每年定期向相关部门反映实际问题和研究成果，为相关部门制定更为科学更符合补偿者需要的生态补偿机制做相关参考。另一方面，对于生态补偿机制进行进一步细化，在中央、省、州等相关文件基础上，优化实施方案，在实践中更注重补足生态补偿短板，发挥其长期效应。在生态补偿机制原有补偿标准、补偿时限、补偿发放等方式上，进一步优化制定更符合各村寨、乡镇所需的实施活动方案，诸如关于补偿资金发放由具体“到户”“到人”优化到集体合作制，有效将分散的个人补偿资金转换成村集体项目发展的合作社启动资金，积极发动受补偿者加入此类集体经济发展组织，激发其干事创业的新激情，由此实现有限补偿标准释放最大的社会效益。

　　（五）创新横向生态补偿机制，提升西双版纳生态文明影响力

　　生态补偿机制实施是全方面，多因素，当下实施过程中，主要集中于政府为主导的纵向机制，而对于“我保护，你付费”的横向机制涉及偏少。西双版纳应充分结合边疆特色因素，对于生态保护提倡横向补偿机制。尤其是对于澜沧江—湄公河流域，借“澜湄论坛”，积极倡导和探讨横向补偿机制，特别号召青海、西藏、老挝、缅甸、越南、泰国等涉及此流域多方举办“澜沧江—湄公河流域”生态文明建设论坛，由此进一步提升西双版纳全国生态文明示范区影响力，加大区域生态文明建设。

（责任编辑：于志升）

参考文献：

　　［1］ 郭享孝.建立生态补偿机制 促进生态文明建设［J］.四川林业科技，2009（06）.

　　［2］习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利［M］.人民出版社,2017.

　　［3］何茜茜.守护好北回归线上的“绿宝石”［N］.西双版纳报，2017.

［4］孙新章,周海林.我国生态补偿制度建设的突出问题与重大战略对策［J］.中国人口.资源与环境,2008.

基诺山基诺族乡精准扶贫的成效

及其经验的调查

**段丽萍　陈凯**

**（中共西双版纳州委党校，云南 景洪666100）**

摘　要： 由于受历史文化条件和自然现实因素制约，人口较少民族地区的社会经济发展相对滞后，仍然是我国脱贫攻坚的主战场之一。基诺族是我国最后一个被确认的民族，基诺山基诺族乡是基诺族的主要聚居地。党的十八大以来，在党中央的高度重视下，各级党委政府领导和各级部门协调配合下，社会各界汇聚力量倾情帮扶、贫困群众激发内生动力，形成了基诺山基诺族乡精准扶贫的成效、经验和做法。本文拟通过详细分析基诺山基诺族乡的基本情况（基本概况、贫情），提炼出其精准扶贫的成效，概括出其精准扶贫的经验，在对持续巩固其精准扶贫成效提出措施，以此展现基诺山基诺族乡群众生产生活条件明显改善，群众获得感、幸福感不断提升的可喜状况。

关键词： 基诺族；精准扶贫；成效；调查

　　从原始社会末期“直过”跨入现代文明；从“刻木记事”到计算机办公、教学；从刀耕火种到科学发展绿色经济；从茅草房到山间“小洋楼”；从人背马驮到私家小轿车……在党的民族政策光辉照耀下，在中央和省、州、市各级党委政府及社会各界的关心帮扶下，基诺族人民以追赶时代的奋进精神，演绎出了一个个跨越发展的奇迹。

　　一、基诺山基诺族乡基本情况

　　深居滇南边陲大山深处、自喻为“从大鼓里走出来”的民族，基诺族是1979年国务院正式确认的我国第56个民族，是全国28个人口较少民族之一，也是云南省8个人口较少民族之一。主要聚居在云南省西双版纳傣族自治州景洪市基诺山基诺族乡、勐腊县象明乡和勐仑镇三个乡镇。主要从事农业，善于种茶。

　　（一）基诺山基诺族乡基本概况

　　基诺族山基诺族乡地处北伟21°59′-22°29′，东经100°25′-101°25′，位于景洪市东北部，距市区27公里，东与勐腊县勐仑镇接壤，南连景洪市勐罕镇，西连勐养镇，北靠大渡岗乡。全乡国土总面积622.9平方公里，森林覆盖率达94.01%。95%以上土地坡度在25°以上，是典型的纯山区民族乡。全乡辖巴亚、司土、巴来、新司土、洛特、巴卡、茄玛7个村委会共46个村民小组，辖区内居住有基诺、汉、哈尼、傣、拉祜、布朗、彝、瑶等民族。截止2018年末，全乡3868户14300人，其中，基诺族12078人，占全乡总人口84.46%；农业人口13110人，占全乡总人口91.68%；全乡人口自然增长率6.85‰。全乡耕地面积2.05万亩，其中水田面积0.76万亩，粮豆播种面积3.04万亩，粮食总产量8163.8吨，人均占有粮701公斤；橡胶种植面积18.22万亩，产量7862.7吨；茶叶种植面积2.84万亩，产量1309.65吨；砂仁种植面积1.92万亩，产量46.45吨；水果种植面积2.35万亩，产量4675.51吨，生猪出栏7645头，鸡出栏49961羽，农村经济总收入2.4亿元，农村居民可支配收入12625元，农民人均纯收入11302元。

　　（二）国家对基诺山基诺族乡的帮扶历程

　　作为最后一个被确认的单一少数民族，基诺族受到了党和国家无微不至的关怀和照顾。胡锦涛、江泽民、尉健行、李瑞环、宋平等党和国家领导人，先后来到景洪市基诺山乡看望当地群众。1999年11月，国家民委和国务院扶贫办有关领导到基诺山乡调研，将基诺山乡列为扶贫综合开发示范乡。2000年4月，云南省政府现场办公会确定对景洪市基诺山和勐海县布朗山进行整体扶持，列为“两山”扶贫综合开发项目。同时，“两山”又被国家民委列为全国22个人口较少民族扶贫综合开发试点。一场前所未有的扶贫攻坚工程在基诺山乡拉开了帷幕。2005年，国家民委等五部委又制定出台了《扶持人口较少民族发展规划（2005——2010）》，再次将基诺族列入扶持规划。期间，国家民委对基诺山乡实施了“兴边富民”建设项目。2013年，云南省重点实施“3121”工程，在全省范围内联系3个自治州、选择10个县、20个乡镇、100个自然村（社区）作为示范点重点帮扶、先行先试，又把基诺山乡作为示范点重点帮扶的乡镇。

　　自上世纪80年代初起，各级党委、政府不断加大对基诺族的帮扶，国家和地方政府先后投入上亿元资金、物质帮扶，建设了一批基础设施、社会公益、科技培训、基本农田、产业开发等建设项目。每一次扶贫大行动都使基诺山经济社会跃上了一个新的发展阶段，实现一次新的跨越。2005年3月，国家民委宣布：基诺族实现整体脱贫，成为云南省7个人口较少民族中率先实现整体脱贫和扶持人口较少民族发展的成功典范。2016年基诺族精准脱贫方案聚焦基诺族聚居区内建档立卡的438户贫困户、1587贫困人口；截止2018年底，基诺山基诺族乡未脱贫人口34户79人，其中基诺族69人。

　　（三）基诺山基诺族乡贫情分析

　　制约基诺山基诺族乡基诺族发展的因素，有特殊的历史、地理、社会发展程度等多方面。基诺族贫困群众致贫原因主要有缺技术、因病、缺劳动力、缺土地、缺内生动力、因残、因学7个方面。

　　1.基本贫情。全乡7个行政村中，有贫困行政村4个，占57.14%；全乡46个村民小组，其中40个村民小组有建档立卡贫困户，占86.95%。现有建档立卡贫困户196户653人，其中已脱贫162户574人，未脱贫34户79人，贫困发生率0.68%。

　　2.基诺族贫困占比。建档立卡贫困人口中基诺族人口580人，占全乡建档立卡贫困人口的88.82%；基诺族人口中已脱贫511人，占全乡建档立卡贫困人口的88.10%；未脱贫69人，占全乡建档立卡贫困人口的11.90%。基诺族建档立卡人口占全乡基诺族人口的4.82%，未脱贫人口占全乡基诺族人口的0.57%。

　　3.贫困综合分析。一是贫困户主要致贫原因。现有建档立卡贫困户中，缺技术54户191人，占全乡贫困人口的29.25%；因病44户161人，占全乡贫困人口的24.66%；缺劳力34户84人，占全乡贫困人口的12.86%；缺土地23户80人，占全乡贫困人口的12.25%；自身发展动力不足16户51人，占全乡贫困人口的7.81%；因残19户58人，占全乡贫困人口的8.88%；因学6户28人，占全乡贫困人口的4.29%。二是贫困户文化程度。全乡建档立卡贫困户中初中及以下学历613人，占全乡贫困人口的93.87%；高中学历29人，占全乡贫困人口的4.45%；大专及以上学历11人，占全乡贫困人口的1.68%。三是贫困户就学情况。全乡建档立卡贫困人口中共有在校生112人。其中：学前教育18人，占全乡贫困人口的2.76%；义务教育75人，占全乡贫困人口的11.49%；非义务教育19人，占全乡贫困人口的2.91%。四是贫困户因病致贫、因病返贫情况。现有建档立卡贫困户中，因病致贫44户161人，占全乡贫困人口的24.66%，无因病返贫情况。五是贫困户劳动能力。现有建档立卡贫困人口中普通劳动力383人，占全乡贫困人口的58.65%，涉及139户贫困户；无劳动能力237人，占全乡贫困人口的36.29%，涉及40户贫困户；丧失劳动力28人，占全乡贫困人口的4.29%，涉及15户贫困户；技能劳动能力5人，占全乡贫困人口的0.77%，涉及2户贫困户。

　　4.贫困因素分析。制约基诺族发展的主要因素有4个方面。一是思想方面，基诺山基诺族乡是典型的民族乡，基诺族为“直过民族”，大部分少数民族群众综合素质不高，还存在陈规陋习，接纳新思想较慢，行动上迈不出新步伐。二是生产力落后，大部分生产依然依靠老百姓手工使用简易农具操作，机械化程度低；生产管理过程中缺少先进高效的方法，科学技术含量低；大多以家庭或人为单位自行劳作且劳动力不足，组织化程度低，限制了特色优势产业发展，严重制约了基诺山基诺族乡经济社会的发展。三是持续帮扶方面，部分贫困群众缺乏内生动力，主动发展产业、提升人居环境的愿望不强烈，自主脱贫动力不足，等待观望、依赖思想严重存在。四是生态保护与开发方面，大部分群众发展观念陈旧，资源开发与生态保护并重的意识十分淡薄，缺乏可持续发展理念，不能很好的适应形势发展需要和妥善处理资源开发与生态环保的关系。

　　二、基诺山基诺族乡精准扶贫的成效

　　基诺山基诺族乡以脱贫实效为依据，严格退出程序，聚焦贫困户、贫困村退出标准，严格执行“两公示一公告”制度，踩准时间节点，做好规定动作，全面做好贫困退出工作，体现出了基诺山基诺族乡精准扶贫的成效。

　　1.贫困村出列10项指标全部完成。2019年基诺山基诺族乡脱贫出列3个贫困村，即巴卡村、巴亚村和茄玛村，现有未脱贫建档立卡贫困人口分别为：11户21人、4户4人、1户2人，贫困发生率分别降至1.23%、0.17%、0.19%；通村道路硬化达100%，巴卡危险路段有必要的防护措施和安装警示牌或危险标志；通10千伏以上的动力电达100%；所辖村民小组通有线、卫星两种广播电视，覆盖率达100%；网络宽带实现行政村及卫生室100%覆盖（所有村均无学校）；村民小组100%接通自来水，饮水有保障；建设标准化村卫生室达100%，并按标准配备乡村执业医生及床位；3个村均建有标准化活动场所；目前村集体经济收入情况：巴卡村3.03万元、巴亚村4.20万元、茄玛村3.23万元；义务教育阶段无辍学情况。

　　2.减贫成效显著。近几年来，基诺山基诺族乡推进精准识别、精准扶贫、精准脱贫，脱贫攻坚取得显著成效。截止2019年6月全乡有建档立卡户196户653人，其中已脱贫162户574人，未脱贫34户79人，贫困发生率降至0.68%。2017年末，全乡农村经济总收入2.4亿元，农村居民可支配收入1.26万元，农民人均纯收入1.13万元。经济社会进一步发展，城乡面貌变化明显，精准扶贫精准脱贫深入人心，扶贫工作实现从“漫灌”向“滴灌”、“输血”向“造血”、“单打独斗”向“统揽全局”的革命性转变，真正做到了精准扶贫、精准脱贫。

　　三、基诺山基诺族乡精准扶贫的经验

　　多年来，基诺山基诺族乡结合当地实际，精准施策，多措并举，积累了许多宝贵的经验和做法，形成了符合基诺山基诺族乡乡情的扶贫基本经验。

　　1.转变发展理念，制定脱贫攻坚方案。基诺山基诺族乡始终坚持“生态立乡”，走可持续发展之路。注重生态环境保护，着力构筑生态安全屏障。注重发展循环经济，着力强化节能减排，发展低碳经济，坚定不移走经济生态化、生态产业化道路；注重生态品牌创建，着力开展乡、村、组“三级”生态创建活动；走旅游发展道路。以当地的基诺族风情、风俗文化和保存较完好的热带雨林自然景观为开发内容，选择基诺山乡巴坡寨作为中心景点进行规划建设。建立高效农户生态系统。以种植业、养殖业为主，独立地形成一个无废弃物的循环式结构。发展农村庭院模式。实现农村废物的高效利用和打造经济效益、生态效益和社会效益多赢的局面。特别针对基诺族整族脱贫分别从产业、基础设施、住房、教育、生态、医疗、养老等多层面制定了脱贫攻坚实施方案，并根据实施方案因户施策，实事求是地制定了建档立卡贫困户2016—2020年的帮扶实施计划。

　　2.重点发展三大支柱产业，夯实增收致富工程。重点发展茶叶产业。采用“公司+基地+农户”的运作模式，具体由企业提供茶苗和技术服务，指导群众开挖、种植、管理、采摘，并收购鲜茶，解决群众的茶叶销售问题。发展橡胶产业。统一规划，精心照料组织，让山区村民下山腾地，让橡胶上山，连片规模种植，将橡胶培育成村民增收的“大产业”。发展砂仁产业。按照高产优质标准，共发展种植砂仁面积4万亩，初步形成：村成带，组成片，户成园的模式。

　　加大产业扶持资金投入。2016-2018年累计投入产业扶持项目资金164.14万元，产业扶持主要涵盖种植业、养殖业。建立健全利益联结机制，实现产业扶贫利益链接机制全覆盖。有序开展产业培训交流，实现建档立卡户18-60周岁劳动力技能培训全覆盖。成功开展“基诺山货赶街日”活动，拓宽农民增收的渠道。

　　3.补齐教育发展短板，着力提升自身能力素质。2000年—2003年，“两山”扶贫综合开发项目实施期间，政府扶贫部门先后为乡中学、中心小学、巴卡小学、茶地小学修建教学楼、食堂、宿舍、路面等8项工程，使基诺山基诺族乡的教学设施有了较大的改善；1997年基诺山基诺族乡的适龄儿童入学率为92%，到2003年教育扶持项目全部完成后，基诺山基诺族乡适龄儿童入学率迅速上升5个百分点，达到97%。到2005年基诺山基诺族乡成为西双版纳全州13个少数民族中接受高等教育人口比例最高的民族。截止2018年底，基诺山基诺族乡建档立卡贫困人口均已实现适龄学生全上学，无因贫辍学学生。激励机制方面，全力打造“基诺族学生升考奖优办法”，2014—2017年累计共发放24.64万元的升学奖学金，受益204人。义务教育发展基本均衡工作顺利通过国家考核验收；城乡教育一体化及中小学办学条件标准化建设得到大力强化和巩固。

　　扶贫、农林部门积极改革农民实用技术培训教材，聘请科技部门的“科技特派员”，邀请农林特专家，到户、到人，到田间、到地头，到项目现场，面对面、手把手地传授实用技术，每年参加各类农村实用技术培训的基诺族群众高达5000人次以上。

　　4.深入推进医养保障（医疗保障和社会养老保障），实现社会保障兜底。认真核实建档立卡贫困户的健康状况，全乡涉及的贫困户均已完成贫困户医疗保险、养老保险、大病保险缴纳、家庭医生签约、动态管理电子健康档案和健康卡建立等工作，实现建档立卡贫困人口100%享有医疗保障的目标，同时实现贫困人口慢性病签约服务和健康管理实现全覆盖。

　　全面推进低保线、贫困线“两线合一”，做到应纳尽纳、应保尽保，对完全或部分丧失劳动能力的贫困人口已实现社会保障兜底。共计投入社会保障资金83.29万元，其中发放特困金6.1万元，发放低保金14.6万元，发放残疾人补助金0.3万元。

　　5.加快基础设施建设，持续保障改善民生。截止2018年底，基诺山基诺族乡补助农危改资金976.638万元，其中2017年危改300户，完成286户，在建14户；2018年实施改造任务开工率100%，竣工率83.82%，有效保障了贫困群众的安居乐业。全乡实现了村村通电。投资1065.1万元建设集中供水项目，解决基诺山基诺族乡集镇、巴朵、新司土的安全饮水问题。村民小组通自来水达100%，群众生产生活用水切实得到保障。通行政村公路实现100%硬化，通组道路硬化率达63%。实现全乡46个村民小组全部建有活动场所。村民小组通电、通移动电话、通4G网络等其他公共设施均达到100%。“万吨水泥进农村”项目，共发放420吨水泥，覆盖21个村民小组，主要完成道路硬化、排水沟、挡土墙等建设。

　　6.全力推进扶贫协作，多措并举助力脱贫。2018年“挂、包、帮”单位及社会群体共给予基诺山基诺族乡帮扶资金18.6万元，涉及节日慰问、产业扶持、房屋修缮及添置家具等。在“万企帮万村”精准扶贫行动中，采取“公司+贫困户”的方式同西双版纳天源林中药材种植有限公司签订产业合作协议。2018年全年捐赠资金合计45余万元。

　　大力推进金融扶贫，2016年完成精准扶贫小额贷款18笔80.5万元，18户受益；2017年完成扶贫小额信贷47笔207.7万元，47户受益；扎实推进“生态补偿脱贫一批”工程，林业生态扶持项目、政策、资金重点向贫困村、贫困户倾斜，让每户建档立卡贫困户至少得到了一项林业生态扶持政策、项目或资金扶持。建档立卡贫困户涉及退耕还林34户220.2亩，补助资金2.75万元。建档立卡贫困户中聘用了10名生态护林员，2名驻村护林员，每人年均享受补助0.96万元。给贫困户发放苗木补助，涉及野生动物糟蹋庄稼农作物补助资金7.04万元。积极开展“自强、诚信、感恩”主题活动，开展主题文艺扶贫下乡共计15余场；印发宣传册5000余份，制作标语、展板和喷绘185条，海报249余张，全面营造脱贫攻坚良好氛围。

　　7.巩固党组织“战斗堡垒工程”。推进第一批7人村干部素质能力和学历水平提升行动，集中轮训村组干部300余人次，24名优秀党员和10名青年农民、职工、大学生村官等纳入“青年党支部”进行直接培养。对2018年5个软弱涣散党支部进行专项整改。将党支部规范化建设达标创建与人居环境提升、河长制、扶贫攻坚等活动有机结合，全面落实“3+N”主题党日活动600余次。组织开展“服务大发展·争当排头兵”党员志愿服务行动20余次。通过结对帮扶干部上门讲解政策、分析原因、制定方案、组织参观转变思想观念，运用“党组织+合作社+贫困户”模式培树致富能手，强化支部引领机制；采取茶叶等传统产业提质增效，澳洲坚果等特色产业规模发展扶持的方式，不断强化“造血”功效。截止目前，全乡建档立卡贫困户中有党员27人，已脱贫致富27人。2014-2017年共发放党员创业贷款441万元，带动60余户贫困户走上产业脱贫道路。积极开展“自强、诚信、感恩”主题活动，进一步激发贫困户脱贫内生动力。

　　四、存在问题及下一步措施

　　基诺族目前在脱贫攻坚上存在的问题有非四类人员危房改造工作推进难；部分贫困群众缺乏内生动力，主动发展产业、提升人居环境的愿望不强烈，自主脱贫动力不足，等待观望、依赖思想严重存在；由于受传统封闭落后观念的影响，基诺民众的商品意识不强，村民不会主动拓展产品销售渠道等。

　　1.聚力集中攻坚，抓好政策落实。根据贫困户的需求，从危房改造、教育支持、医疗保障、产业发展、生态补偿、转移就业、兜底保障和基础设施完善等方面做实做好2018—2020年村级施工图和乡级路线图集中攻坚，列出任务清单、责任清单，逐一抓好落实。开展户户清，进行再调研。对建档立卡贫困人口逐户进行再调研，做到贫困对象家底清、致贫原因清、帮扶措施清、投入产出清、帮扶责任清、脱贫时序清，在实现以上“六清”的基础上，推动因户施策，逐户解决问题，让脱贫措施真正落地见效。

　　2.激发内生动力，促进智志双升。强化对习近平总书记扶贫开发工作重要讲话精神的学习和宣传，通过符合基层干部群众认知规律的形式，引导学习，让基层干部群众听得懂、记得住、用得好。继续深入开展“自强、诚信、感恩”主题教育活动，解决部分群众争贫安贫守贫的问题。同时，深挖一批脱贫优秀典型，充分发挥示范带动作用，使贫困群众形成先进的思想观念、现代的思维方式，利用先进的生产方式、养成现代的生活方式，提振精气神。

　　3.围绕精准施策，力求严实深细。在巩固脱贫成效的基础上，进一步精准扶贫对象，对边沿风险户、已脱贫农户情况掌握，避免漏评返贫情况，力求贫困对象动态管理长效机制更加完善，脱贫攻坚工作基础更加扎实。对缺技术的继续加强技术指导和技能培训，解决部分贫困群众不会干、不敢干的问题；对因病致贫的在享受健康扶贫政策的基础上积极寻求社会帮助；对劳动力不足的在政策兜底方面和社会帮扶方面着重考虑；对缺土地的积极联系企业进行转移就业。

　　4.实施乡村振兴，同步进入小康。在脱贫攻坚工作中，力求与乡村振兴战略实现“无缝对接”，吃深吃透乡村振兴战略部署要求，立足民族乡的特点，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总体要求，充分用活资源禀赋的亮点和特色，切实增强发展的责任感使命感紧迫感，顺势而为，以更大的决心、更明确的目标、更有力的举措，最终实现全乡人民的共同富裕。

（责任编辑：邓彩霞）

脱贫攻坚背景下农村思想扶贫路径探讨

**毛俊春**

**（中共西双版纳州委党校，云南 景洪666100）**

2020年是脱贫攻坚收官之年，是决胜全面小康之年，通过全国人民的共同努力，我国的脱贫成效举世瞩目。但是，如习近平总书记所指出，要取得脱贫攻坚战的全面胜利还有很多困难和挑战，部分贫困群众发展的内生动力不足是突出的难点。思想是内生动力的源泉，是改变贫困状态的内因，即便物质方面实现了小康，缺失了思想脱贫作根基，所取得的小康也是一时的小康，是不全面不充分的小康，脱贫成果也难以稳固，脱了贫的群众依然有返贫的风险。在扶贫这个世界级的大事业里，将会面对更多更复杂的问题，为此，我们有必要把思想扶贫摆在更加突出的位置。

一、提高认识，知行合一对待思想扶贫问题

扶贫工作开展以来，特别是习近平总书记提出扶智扶志、精准扶贫理念以来，大家对思想扶贫重要性的共识空前一致，“治贫先治愚、扶贫先扶智”的口号更加响亮。但更重要的是，将对思想扶贫的认识转换为行动，强化开展农村思想扶贫的责任心，下决心动真碰硬，先脱掉自己的思想贫困的帽子，摆脱畏难情绪，切实攻坚克难，将思想扶贫挺在前面，贯穿始终，扶出实效。要从贫困群众和贫困地区的长远发展考量，而不是只顾千方百计、不择手段完成此时此阶段的任务，满足于达到直观的面上指标。要改变“说起来重要，干起来次要，忙起来不要，总结起来夸耀”的现象。

二、多方协作，做好“精准”二字文章

思想扶贫是看不见摸不着却最能触及贫困群众灵魂的隐性工作，也是最能把准每户贫困户致贫根源的手段。每个贫困家庭的现实处境，过往经历，成员性格，具体需求等方面各不相同，开展思想扶贫要在整体推进的同时，注重“个别问诊、对症下药”。各方力量应明确对贫困户思想帮扶的职责，将贫困群众思想状况作为重要基础信息，与家庭人口、资源、收入等信息一起建立档案，制定有针对性的思想帮扶措施。应避免出现基层工作人员因扶贫任务繁重，而帮扶责任人有自己的本职工作且大多不在扶贫一线，忽略对挂钩贫困户思想状况的跟踪了解，导致思想扶贫工作出现空档的现象。

三、赋能队伍，提高思想扶贫成效

以村组党员干部、驻村队员、乡镇干部职工等组成的扶贫工作队伍是开展脱贫攻坚的主力军，也是具体实施思想扶贫的先锋力量。但不是安排了工作任务扶贫干部就天然有能力做好的，他们更需要机会学习各方面的技能来开展好包括思想扶贫在内的一系列工作。为此，应加强对扶贫队伍的培训力度，以专题讲座、经验交流、正反案例讲解等方式开展培训，提高他们理论水平及理解、落实政策的能力。培训内容还应涉及如何与群众有效沟通，如何开展群众思想工作，如何开好各类会议，激发群众内生动力方法等与一线工作密切相关的基础技能，让扶贫干部在思想上重视，在实践中有方，用增强工作能力的方式为基层扶贫干部提效减压，让他们更好地适应脱贫攻坚新形势，新变化，提高思想扶贫成效。

四、加强宣传，提升先进典型的示范效应

脱贫攻坚工作开展以来，各地涌现出了很多自力更生、创业致富、知党恩感党恩的先进脱贫户，各级相关部门也进行了表彰。在开展思想扶贫时，要充分利用好这些先进典型在思想引导、行为示范方面的作用，宣传范围要扩展到广大农村群众，不能停留在报先进材料、办表彰大会、媒体发文报道、一定级别的干部知晓的层面，要通过驻村队员、帮扶责任人将先进事迹以群众乐于接受的方式传播到村组，宣传到农户。注重挖掘和宣传本地、本村先进人物事迹，以可见、可知、可学的身边人、身边事鼓舞更多贫困群众，让他们看到通过自己的努力实现脱贫致富不是遥不可及的事，促进贫困群体转变思维，使勤劳致富、追求美好生活成为贫困群众的自觉行动和奋斗目标。

五、齐头并进，有机融合思想扶贫与政策落实

在脱贫攻坚实践中，要把政策落实行动与思想扶贫过程有机结合起来，避免脱节。应先疏通贫困群众的思想堵点，引导他们正确理解政策实施的意义和目标，政策的落实过程也要考虑其结果对思想扶贫工作的影响。比如，为了落实好“两不愁、三保障”、提升人居环境等政策部署，就急急忙忙通过直接给钱给物、大包大揽的方式完成任务，会导致贫困户尝到甜头后越发得寸进尺，把原有的胆怯、羞愧完全抛诸脑后，甚至发展到屋子脏了等干部来打扫，家里缺了东西开口要钱要物的地步。在贯彻扶贫政策时，应先静下心来做好贫困群众的思想工作，加强“自强诚信感恩”教育，扭转“贫困户拿国家和干部的钱物理所当然”的心理，只有这样才能既帮助贫困户解决实际困难，又不助长“等靠要”思想。

六、健全机制，保障思想扶贫长效性

思想扶贫为先导，消除思想贫困是夺取脱贫攻坚战全面胜利的重要保证，思想扶贫又是一项周期长、成效慢的系统工程，只有因地制宜设计思想扶贫政策规划，制定符合实际的实施细则，使思想扶贫成为可行、可见、可考的工作，才能保障思想扶贫的长效性［１］。首先应明确不同扶贫主体的思想扶贫职责，对党务政府、帮扶责任人、驻村扶贫队员、村组干部等科学划分职责，做到权责分明。其次，应当完善监督考察机制，通过实地调查、电话督查、随机暗访等形式有效监管思想扶贫工作开展情况，确保思想扶贫既有行动又有成效。最后，应当完善考核机制，将思想扶贫概念操作化，工作开展情况合理量化，使之成为“看得见，必实施”的硬任务，充分利用好考核机制这根“指挥棒”。

七、淡化贫困意识，保护干部群众自尊心

“贫困”这一具有“污名”色彩的称呼本身会加强人们对贫困群体的刻板印象，贫困村的干部外出开会被冠以“贫困村干部”，贫困户的称谓随时被挂在个人嘴边用以指代特定人群，而很多贫困地区的干部群众对“贫困村、贫困户”的名称从排斥到无奈到习惯，起初的羞耻感淹没在越来越固化的概念里。民众对于羞耻感的自我防卫之一便是认同、自甘堕落，甚至主动靠拢那些负面的、消极的评价，思想和行为越发接近“贫困”的样子，结果出现越扶越没志气的现象。所以，对待贫困地区的干部群众，应该从细微处照顾他们的情感需求。比如跟困难群体开会或面对面交流时用“建档立卡户”等中性词取代“贫困户”，时刻传达与群众荣辱与共的真情实感，保护他们的自尊，这也是开展思想扶贫的根基。习近平总书记在《摆脱贫困》一书里也强调“扶贫要先扶志，要从思想上淡化‘贫困意识’。不要言必称贫，处处说贫。”［２］同时，还应带领各族群众一起挖掘本民族文化中吃苦耐劳、团结和睦、自立自强的传统价值观，通过举办道德讲座，请长者讲民间故事，组织村民制作展板，展示村民参与村寨建设、积极发展生产、邻里互帮互助等场景照片等方式提高民众对公共事务的关注度和参与度，激发他们的民族自尊心，用文化补脑，以自尊扶志。

（责任编辑：段丽萍）

参考文献：

［１］杨文静. 精准扶贫战略下思想扶贫的对策研究［J］. 江苏第二师范学院学报，2018.04（2）.

［２］习近平.摆脱贫困.福州：福建人民出版社，1992.7（2014.8重印）.P7-8

边疆民族地区产业精准扶贫问题研究

**——以西双版纳州茶产业为例**

**陈　凯**

**（中共西双版纳州委党校，云南 景洪 666100）**

　　摘　要： 产业精准扶贫是边疆民族地区脱贫攻坚的主要抓手,也是从“输血扶贫”转向“造血扶贫”的关键举措。西双版纳州作为典型的边疆民族地区，紧密结合产业精准扶贫，依托优势生态，在茶产业精准扶贫中成效显著，但也存在诸多问题。要持续巩固茶产业精准扶贫成效，势必要在做好统计工作、发展茶旅融合、强化因需设训、完善利益联结、创新金融扶持等方面接续努力。

关键词： 边疆民族地区；西双版纳州；茶产业；扶贫

　　2020年全面建成小康社会，贫困人口脱贫工作是其最艰巨的任务；打好脱贫攻坚战，是其底线任务。目前，我国扶贫开发重点县和集中连片特困区近一半分布在边疆民族地区，成为全国扶贫工作的重点和难点。在边疆民族地区精准扶贫过程中，产业精准扶贫是重要一环，是贯彻中央脱贫攻坚“五个一批”精神的具体体现，是事关脱贫成效的关键所在。西双版纳州集边疆、民族、山区、贫困四位一体，是典型的边疆民族地区，依托产业、生态产业、茶产业精准扶贫势在必行，这不仅是西双版纳州实现跨越式发展的迫切需要，也是实现全面建成小康社会助推精准扶贫的迫切需要，更是有效衔接乡村振兴战略的迫切需要。

　　一、西双版纳州茶产业精准扶贫基本情况

　　西双版纳州地处西南边疆，世居13个民族，其中少数民族12个。西双版纳州是世界公认的茶树原产地、普洱茶发祥地和茶马古道的源头，植茶、用茶、贸茶的历史悠久。在长期的种茶、饮茶、贸茶活动中，各民族的制茶工艺、饮茶习俗彼此渗透、相互交融，形成了丰富多姿具有民族特色的茶文化，积淀了厚重的历史文化与物质财富。

对于茶产业精准扶贫而言，西双版纳州具有得天独厚的自然资源。据统计，西双版纳州共计扶持涉贫涉茶农户9023户，占全州贫困户的50.72%，扶持涉贫涉茶35228人，占全州贫困人口的49.66%。其中，景洪市（西双版纳州一市）扶持涉贫涉茶农户571户，共2348人，勐海县（西双版纳州一县）扶持涉贫涉茶农户5791户，共23266人，勐腊县（西双版纳州一县）扶持涉贫涉茶农户2661户，共9614人。全州共计有147家茶企、合作社与9152户建档立卡户签订茶叶收购协议9316份。

西双版纳州茶产业精准扶贫统计对比表

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **县市** | **贫困户** | **贫困**  **人数** | **茶产业精准扶贫户数** | **占县市贫困户百分比** | **占全州贫困户百分比** | **茶产业精准扶贫人数** | **占县市贫困人数百分比** | **占全州贫困人数百分比** |
| 景洪市 | 3528 | 14337 | 571 | 16.18% | 3.21% | 2348 | 16.38% | 3.3% |
| 勐海县 | 7518 | 29574 | 5791 | 77.03% | 32.55% | 23266 | 78.67% | 32.74% |
| 勐腊县 | 6744 | 27149 | 2661 | 39.46% | 14.96% | 9614 | 35.41% | 13.53% |
| 西双版纳州 | 17790 | 71060 | 9023 | - | 50.72% | 35288 | - | 49.66% |

西双版纳州茶产业精准扶贫签订茶叶收购协议基本情况表

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **县市** | **签订茶叶收购协议**  **茶企、合作社** | **茶产业精准**  **扶贫户数** | **签订茶叶收购协议建档立卡户数** | **占茶产业精准扶贫户数百分比** | **签订茶叶收购协议数** | **占全州签订茶叶收购协议数百分比** |
| 景洪市 | 12 | 571 | 1514 | 200.65% | 1529 | 16.41% |
| 勐海县 | 120 | 5791 | 5791 | 100% | 5940 | 63.76% |
| 勐腊县 | 15 | 2661 | 1847 | 69.41% | 1847 | 19.83% |
| 西双版纳州 | 147 | 9023 | 9152 | - | 9316 | - |

　　综上可见，有的县市茶产业资源越丰富，贫困人口聚集却越多，开展茶产业精准扶贫的贫困户和贫困人口占全州比例就越高，因地制宜实施茶产业精准扶贫的举措就越明显。

　　二、西双版纳州茶产业精准扶贫基本做法及成效

　　（一）强化顶层设计，布局茶产业精准扶贫战略

　　西双版纳州委州政府全面贯彻落实党的十八大及中央“十三五”脱贫攻坚会议精神，科学制定了《西双版纳州“十三五”脱贫攻坚规划（2016—2020年）》（西政发〔2017〕2号）文件，并专门从顶层设计规划对“发展生产脱一批”加以优化发展优势种植业。坚持以产业发展带动贫困户脱贫致富为手段，优化调整贫困地区产业结构，转变发展方式；以市场为导向，充分发挥农村合作社、龙头企业等市场主体带动作用，增强贫困地区发展能力，建立健全产业到户到人的精准扶持机制。科学制定了《西双版纳州农业产业扶贫规划（2017－2020年）》（西政发〔2017〕77号）文件，紧紧围绕打赢脱贫攻坚战，加大产业精准扶贫工作力度，还专门针对茶产业精准扶贫确定了重点在种植管理中注重增施有机肥及地力培肥，茶园生态的抚育，病、虫害绿色防控，提高品质，实现提质增效的目标。同时，还确定了推进“企业+合作社+基地+农户”的产业化经营模式发展，拉长产业链、拓宽产业销售渠道，切实提高产业效益，提高产业增加值，促进区域内贫困户持续增收的目的。

　　（二）坚持绿色发展，探索茶产业精准扶贫模式

　　坚持绿色发展，积极推进标准化生产基地建设。在贫困村推广有机、生态茶园建设，开展茶樟间作和珍贵树种间套种，把“零农残”要求纳入村规民约，严厉打击违法使用农药行为，推广粘虫板、杀虫灯、除草机应用和有机肥、生物农药使用，着力提高茶叶品质。坚持绿色发展，保护和利用古茶树。针对贫困村涉及古茶园违规开发行为坚决进行整治，制定推广古茶园管理、采摘、养护技术规范，以此实现保护生态环境与农民增收致富的有效结合和绿水青山与金山银山的有机统一。如，勐海县完成了勐海野生茶树资源科考工作，启动勐海栽培型古茶树科考和“古茶园”双遗产申报工作。坚持绿色发展，运用好“万企帮万村”举措。不断探索完善“企业+合作社+农户”“企业+合作社+基地+农户”“公司+农户”“协会+农户”等多种利益联结模式，确保每个贫困户都有企业或合作社带动，风险共担、利益共赢。如普洱茶龙头企业勐海茶厂，要求公司原料供应商优先收购贫困户的茶叶，解决贫困户长期稳定销售茶叶难的问题。同时，还为曼班三队（拉祜族村寨）建盖了茶叶初制所，现场教村民茶叶初制技术，并与原料供应商、曼囡村委会（布朗族村寨）签订了干毛茶采购三方协议。大益茶厂、雨林古茶坊仅2019年就收购贫困户干毛茶支付8000余万元，有效带动贫困户增收。雨林古茶坊还专门对口帮扶勐宋乡曼吕村（拉祜族村寨）投入300万元建起古树红茶厂开发“红赋”系列扶贫茶，不仅解决了村民务工就业的问题，还与村民签订了产销协议，使当地古树茶鲜叶的收购价格得到了大幅度提升，使近400户建档立卡户受益，户均增收1.2万元，村集体每年实现3～5万元的分红收入。2019年10月，中船重工太证勐腊扶贫基金与云南山青花燃茶业有限公司，整合各方优势，积极扶持勐腊县茶产业的发展，充分发挥勐腊茶产业实现领头品牌的示范拉动效应，实现从原料输出模式升级成为有品牌价值的产业模式。据统计，全州涉茶新型经营主体开创务工岗位2.15万个，吸纳1600余名贫困人口长短期务工，月均收入3000元。

　　（三）推进创新驱动，积累茶产业精准扶贫经验

　　推动创新驱动，积极开展茶叶初制所升级改造。在涉茶贫困村推广茶叶标准化、清洁化生产，重点推广电、气能源和不落地生产线、离地晒青设备，提高茶叶绿色加工水平。推动创新驱动，不断提升茶叶科技研发推广能力。支持涉贫涉茶农户茶叶精深加工，鼓励开发茶饮料、茶日用品和茶保健品，不断提高茶产业附加值。推动创新驱动，积极营造全民学茶爱茶浓厚氛围。围绕产业抓教育、强本领、提素质。如勐海县正在启动从幼儿园开始的国民教育茶叶知识母本教材的编撰工作，并制定了《勐海县“助学兴教”工程实施方案》，奖励报考就读高等教育茶学专业学生。推动创新驱动通过专业培训、以赛代训等方式，全面提升涉贫农户在生态茶园种植、管理、采摘、制作等方面的技能，逐步做到让广大涉贫农户持证上岗，让第一车间有规范有标准更安全。如面对今年突如的旱情，景洪市组织专家制定《景洪市茶园抗旱技术措施》并加以落实，降低了旱情对涉贫涉茶农户的影响。

　　（四）借力名品市场，形成茶产业精准扶贫现象

　　西双版纳州借助自身茶源地名品市场效应，逐步形成茶产业扶贫精准现象，促使茶企不断提升自身企业使命，也聚集社会各界关注贫困群众。勐海县强力打造“勐海普洱茶品牌”、“勐海名山名茶品牌”、“勐海企业品牌”，先后荣获“全国普洱茶产业知名品牌创建示范区”“全国重点产茶县”、“2018中国茶业品牌影响力全国十强县”、“2018中国茶叶百强县”等称号。“勐海茶”还获批“十大优秀地标产品地理标志精准扶贫商标”，勐海普洱茶区域品牌价值位居全省第一位，达669.8亿元。勐海县“一县一业”创建工作名列全省第一。同时，设计启用“勐海茶”地理标志证明商标和勐海LOGO，以会展推介、“互联网+茶”线上运营为主，加大产品展销力度。研发运营“勐海茶”APP，充分利用互联网、电视、微博、微信公众平台等媒介，在CCTV、新浪等主流媒体宣传西双版纳声音、讲述西双版纳故事、展示西双版纳新形象。雨林古树茶还正式入选2019年CCTV民族匠心品牌。与天猫、淘宝等大型网站建立合作互动关系，构建1个县级电商运营中心、11个乡镇网点、102个村级配送点的三级电商服务体系，有76家企业、合作社入驻运营中心。2019年“双十一”当天，在淘宝商城全国茶企业销售排名中，勐海茶厂以9480万元排名第一，雨林古茶坊以853万元排名第二。

　　（五）发挥先行优势，打造茶产业精准扶贫品牌

2018年西双版纳州借助大益、雨林古茶坊、陈升号、七彩云南、合和昌和八角亭等品牌的市场占有率、知名度和美誉度，依托普洱茶产业先行优势，在全州所辖两县一市共优选出辖区内8个基础条件好、综合实力强、品牌知名度高、具备SC或QS认证资质、有稳定营销团队、社会声誉较好、市场覆盖面广的重点茶叶企业负责生产加工（景洪市辖区2个企业，勐海县辖区4个企业，勐腊县辖区2个企业），以全国“10.17”扶贫日活动为载体，坚持“公益生产、微利经营”的原则，以优质普洱茶为媒介，通过举办“以茶为媒·精准扶贫—‘10.17’牵手号普洱茶助推西双版纳脱贫攻坚公益活动”，进一步引导社会各界关注西双版纳州贫困问题、关爱贫困茶农、关心脱贫攻坚工作，充分调动社会各界参与脱贫攻坚的积极性，依托普洱茶产业优势，开辟脱贫攻坚资金筹集渠道，助推全州脱贫攻坚。

2018年“以茶为媒·精准扶贫—‘10.17’牵手号普洱茶”销售表

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **县市** | **序号** | **企业名称** | **产品售价（饼/元）** | **规格（克)** | **每饼可提取扶贫金额（元）** | **生产数量（饼）** | **销售数量（饼）** | | **销售金额 （元）** | **预计提取 扶贫资金 （元）** | **带动建档立卡人数** | |
| **线上销量** | **线下销量** | **户数** | **人数** |
| 景洪市 | 1 | 西双版纳万源共享茶业有限公司 | 266 | 357克 | 30 | 6000 | 0 | 101 | 26866 | 3030 | 125 | 578 |
| 366 | 357克 | 40 | 6000 | 0 | 179 | 65514 | 7160 |
| 666 | 357克 | 70 | 6000 | 0 | 83 | 55278 | 5810 |
| 2 | 西双版纳古茶山茶业有限公司 | 166 | 357克 | 20 | 9999 | 0 | 5160 | 856560 | 103200 | 360 | 1749 |
| 266 | 357克 | 30 | 5600 | 0 | 2750 | 731500 | 82500 |
| 466 | 380克 | 50 | 1000 | 0 | 520 | 242320 | 26000 |
| 勐海县 | 3 | 勐海郎河茶业有限公司 | 166 | 357克 | 20 | 7000 | 0 | 114 | 18924 | 2280 | 55 | 216 |
| 466 | 357克 | 50 | 3000 | 0 | 112 | 52192 | 5600 |
| 4 | 勐海七彩云南茶厂有限公司 | 166 | 357克 | 20 | 30000 | 0 | 13397 | 2223902 | 267940 | 195 | 805 |
| 5 | 勐海雨林古茶坊茶叶有限责任公司 | 366 | 357克 | 40 | 10000 | 0 | 64 | 23424 | 2560 | 611 | 2369 |
| 6 | 云南农垦集团勐海八角亭茶业有限公司 | 266 | 357克 | 30 | 5000 | 0 | 170 | 45220 | 5100 | 50 | 180 |
| 366 | 357克 | 40 | 5000 | 0 | 6 | 2196 | 240 |
| 勐腊县 | 7 | 西双版纳祥源易武茶业有限公司 | 166 | 357克 | 20 | 9800 | 0 | 4121 | 684086 | 82420 | 283 | 1132 |
| 466 | 380克 | 50 | 1000 | 0 | 8 | 3728 | 400 |
| 666 | 357克 | 70 | 500 | 0 | 12 | 7992 | 840 |
| 8 | 勐腊象明陈香寨茶厂 | 166 | 357克 | 20 | 7800 | 0 | 18 | 2988 | 360 | 150 | 712 |
| 366 | 357克 | 40 | 1400 | 0 | 55 | 20130 | 2200 |
| 666 | 357克 | 70 | 2400 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 合计 | | | - | - | - | 117499 | 0 | 26870 | 5062820 | 597640 | 1829 | 7741 |

　　“以茶为媒·精准扶贫—‘10.17’牵手号普洱茶”共计划生产“10.17”牵手号普洱茶11.75万饼，预计可提取扶贫资金约330万元，带动建档立卡贫困户1829户，贫困人口7741人，销售净收益提取的资金将专项用于全州精准扶贫工作。截至2019年12月，已销售26870饼，销售金额506.28万元，预计可提取扶贫资金59.76万。

　　（六）深化文旅融合，助推茶产业精准扶贫成效

　　深化文旅融合，坚持以种茶、制茶、品茶为主要内容开发旅游产品，着力打造集农业生产、旅游观光、生态休闲、文化体验、商务会议、养生居住为一体的复合型生态茶文化休闲旅游项目，积极支持企业建成大益庄园（茶马古道）国家4A级景区、雨林古茶坊和勐巴拉雨林小镇等一批具有国内领先水平、具有茶文化特色的体验园、游乐园和科技园胜地。其中，雨林古茶坊每年组织开展的考察、体验、徙步登山、寻源之旅—茶山行等休闲体验式活动吸引近2万名游客，提供就业岗位1000余个，吸收贫困群众就业200余人、年人均收入达到2.5万元，带动乡村旅游，打造一二三产融合发展的全产业链条，达到了“建一个基地、富一方群众”的效果。

　　三、西双版纳州茶产业精准扶贫存在的问题

　　（一）相关数据统计质量不高

　　全州两县一市在自身产业发展方面各具优势，因此存在重茶和轻茶两种倾向。重茶县市关于茶产业精准扶贫各方面数据统计工作，经验提炼方面做得较好，利于全面把握茶产业精准扶贫所取得的成效，并形成较好的巩固茶产业精准扶贫举措，如勐海县人民政府办公室专门印发了《勐海县茶产业助推精准扶贫实施方案（试行）》（海政办发〔2018〕69号）文件，加以助推茶产业精准扶贫工作。轻茶县市关于茶产业精准扶贫各方面数据统计工作，经验提炼方面做得不够充分，不利于全面把握茶产业精准扶贫所取得的成效。

　　（二）涉贫涉茶农户意识不强

　　茶产业是一种密集型劳动，且时节性很强。西双版纳州涉贫涉茶农户大多位于普洱茶茶源地较好的位置，有较好的茶生长环境，但远离城市，涉贫涉茶农户大多是“直过民族”，人口人数较少，脱贫意识不够强烈，“等靠要”依赖心理依然存在，以致于出现“茶有好茶，但是无人采摘的现象”，自我发展能力与脱贫致富能力不高，一旦采摘不及时，出现雨季或其他自然灾害，往往造成优质的资源无法转换为实际的利润收入。

　　（三）茶叶技术培训力度不足

　　据统计，全州2019年共举办各类培训班1190多期，累计培训各类人员3.35万余人次，但是涉及茶叶技术培训的期数和人员较少，以致于出现涉贫涉茶农户无法科学正确的管理自己的茶园，无法按照科学流程规范完成茶叶的采摘、茶叶的初加工等工作，专业技能、管理技能、质量安全意识、诚信意识较差，以致于造成收入减少的情况。

　　（四）有效资金整合投入不够

　　近年来，由于贫困地区产业建设资金大多来源于财政扶贫资金，且资金有限，远不能满足贫困地区产业发展需要。信贷机制不健全，贫困户有钱不敢贷，企业有需求得不到满足，资金供求结构性矛盾突出；保险机制不完善、社会闲散资金没有得到合理充分的利用，在某种程度上大大地限制了西双版纳州茶产业精准扶贫。

　　（五）市场需求信息把握不准

　　以西双版纳州2018年“以茶为媒·精准扶贫—‘10.17’牵手号普洱茶助推西双版纳脱贫攻坚公益活动”为例，虽然在助推西双版纳脱贫攻坚工作和营造脱贫攻坚氛围中起到了很大的作用，但是就实际效果而言，还是与预期有很大的差距。 “10.17”牵手号普洱茶按计划共生产11.75万饼，预计可提取扶贫资金约330余万元，销售净收益提取的资金将专项用于全州精准扶贫工作，由于市场需求信息把握不准，截至2019年12月，“10.17”牵手号普洱茶仅销售26870饼，占生产总饼数的22.87%，销售金额506.28万元，可提取扶贫资金59.76万，仅占预计可提取扶贫资金的18.11%。

　　四、助推西双版纳州茶产业精准扶贫的对策建议

　　（一）做好统计工作，助推茶产业精准扶贫高质量发展

　　一是做好涉贫涉茶农户和人数统计工作。借助建档立卡动态管理方法，严格按照国家现行扶贫标准，参照贫困农户家庭劳动力、病灾、住房状况和求学情况及时收集涉贫涉茶农户基本情况。二是注重落实发展茶产业精准脱贫的识别统计过程。侧重以茶叶为主要收入来源的贫困户、贫困村识别统计，以茶叶为脱贫发展项目的贫困户、贫困村识别统计，对贫困地区、贫困人口有较大助推作用的茶企和项目建设识别统计，茶叶自然资源丰富但是在具体扶贫开发中作用尚不明显的贫困地区的识别统计。三是注重对落实发展茶产业精准脱贫的识别统计数据的分析，助推茶产业精准扶贫高质量发展，为有效衔接乡村振兴战略提供科学的支撑。侧重分析茶产业精准扶贫在所有产业扶贫中的占比率，细化分析茶产业精准扶贫为涉贫涉茶农户带来的实际效益，对比分析茶产业精准扶贫在全州各贫困村实际效果等，以此为脱贫攻坚做好巩固工作，为接下来实施乡村振兴战略提供科学依据，为建立解决相对贫困的长效机制提供参考依据。

　　（二）发展茶旅融合，叙述好茶产业精准扶贫经典故事

　　一是深挖西双版纳州普洱茶文化内涵。探索村集体、涉贫涉茶农户以土地、茶园、劳动力等现有资源的方式入股，将茶文化与当地特色景观紧密结合起来，共同开发，形成“政府搭台，企业唱戏，涉贫涉茶农户得实惠”的格局，逐步打造以点形成面的茶文化长廊，以此推动茶产业、文化和旅游业与精准扶贫的互助共荣局面，形成更广泛更深远的茶产业精准扶贫传播效应。二是加大探索休闲农业示范点建设，着力在“茶庄园+”方面下力气，打造一批茶文化旅游精品项目，以此不断带动周边涉贫涉茶农户广泛参与和直接受益。三是充分发挥全州龙头茶企品牌效应，结合本地茶文化和旅游资源，带动贫困地区和涉贫涉茶农户科学合理挖掘茶食和茶饮等旅游多元产品，以此实现茶产业、文化和旅游业与精准扶贫深度融合发展。

　　（三）强化因需设训，提高茶产业精准扶贫培训实效性

　　一是加强对涉贫涉茶群众种茶、制茶知识的普及和技术培训。依托“雨露计划”、“新型职业农民培育工程”等项目的培训资金和教学内容为重点，向贫困户倾斜，着力培养贫困户茶产业发展素质能力，以此提升全州茶产业整体科技水平。二是健全全州茶叶技术推广体系。充分调动各县市、各乡镇（农场）配备的茶叶技术推广员，具体负责辖区内茶叶技术推广服务工作，充分调动茶产业致富带头人，采取现身指导方式，配合茶叶技术推广服务，充分调动茶产业企业技术人员，采取现场指导方式，助推茶叶技术推广，逐步实现科技与农户、企业、合作社、基地的紧密结合，切实提高科技服务推广的全覆盖。三是建立涉贫涉茶贫困群众人才长期培养计划。让有劳动力、有一定知识基础的贫困群众参加长期茶叶技能培训，通过聘请全州电子商务、企业管理、市场信息等方面的专家学者与先进人才，进行常态化培训，举办各类经验交流会等方式，以此提高自身技能素质，切实运用到茶产业科技含量、产出能力和质量效益上来，使涉贫涉茶农户早日走上致富之路。四是通过远程培训、现场指导、参与项目建设等方式，着力培养贫困户的市场竞争意识、网络营销能力，着力培养一批涉贫涉茶脱贫致富的农户。

　　（四）完善利益联结，提升茶产业精准扶贫模式质效性

　　一是积极探索龙头茶企、农民专业合作社、家庭农场、专业大户和贫困户自我调整种养结构产业扶贫模式，适度有效放大茶产业扶贫效应，以此提高涉贫涉茶农户收入。二是根据涉贫涉茶农户自身条件和脱贫需求，开展股份联结、租赁联结、订单联结、服务联结和劳务联结等多种利益联结方式，构建贫困户与茶产业新型经营主体的紧密利益联结机制，以此从多方面、层次、多领域提高涉贫涉茶农户收入。三是积极鼓励有帮扶意愿和带动能力的茶产业新型经营主体吸纳贫困户就业。四是积极鼓励有一定社会影响力的茶企，投身公益事业，帮助涉贫涉茶农户扩大改造茶园种植，提高茶叶种植效益，积极吸纳贫困户参与企业加工和销售环节，多途径带动种茶贫困户增收脱贫。五是鼓励有能力的茶企开展涉贫涉茶农户致富增收工作，按照科学规范流程，评定贫困户增收情况，以此奖励企业。

　　（五）创新金融扶持，充分整合资金发挥保险保障机制

　　一是加大财政扶贫资金和其他涉农资金整合力度，统筹整合使用相关涉农资金，从根源上解决好扶贫资金使用管理存在的使用分散、效率不高的问题，加强金融扶持，以此撬动社会资本参与茶产业扶贫工作。二是鼓励各类金融机构在茶产业扶贫聚集区设立服务网点，开展提供符合条件的建档立卡户小额信贷工作。三是积极鼓励和引导各类农村金融机构在茶产业扶贫聚集区设立金融服务代办点，专门针对从事电商的涉贫涉茶农户和贫困村小微电子商务企业，给予免抵押、免担保的小额信贷支持。四是针对茶产业扶贫聚集区灾害多发和因灾可能造成返贫现象的问题，积极开展涉贫涉茶农户参与农业保险工作，逐步建立风险保障机制。五是通过保费补贴或以奖代补等方式，积极引导保险机构开放适合西双版纳州茶产业扶贫具体情况的茶叶保险产品。

（责任编辑：陈琳）

　　参考文献：

　　1.习近平：《习近平扶贫论述摘编》；

　　2.云南省人民政府办公厅：《关于加快推进产业扶贫的指导意见》（云政办发〔2017〕139号），2017年12月30日；

　　3.西双版纳州人民政府：《西双版纳州“十三五”脱贫攻坚规划（2016—2020年）》（西政发〔2017〕2号），2017年1月12日；

　　4.西双版纳州人民政府：《西双版纳州农业产业扶贫规划（2017－2020年）》（西政发〔2017〕77号），2017年12月29日；

　　5.李隆伟：《云南省茶叶产业发展调研报告》，载《调查研究》2017年2月；

　　6.陈惠敏：《提高云南茶叶产业精准扶贫绩效的对策》，载《福建茶景》2016年；

　　7.刘正强：《贵州茶产业助力精准扶贫的启示》，载《中国茶叶》2016年6月；

　　8.黎钊，张吉昌：《汉中市茶产业扶贫现状及对策》，载《现代农业科技》2017年；

　　9.何声灿，王东，杨世达：《德宏州茶产业发展调研报告》载《中国茶叶》2017年6月；

1. 古洁，王利：《海南茶叶产业扶贫对策分析》，载《当代农村财经》2017年。

收入水平略高于建档立卡贫困户的群体

政策支持问题研究

**于志升**

**（中共西双版纳州委党校，云南 景洪 666100）**

　　摘　要： 西双版纳积极探索解决收入水平略高于建档立卡贫困户的群体政策支持问题，建立健全动态监测机制、多措并举增加群众收入、巩固提升“两不愁三保障”、着力提升内生动力、不断完善基础设施和公共服务。进一步巩固成果，应建立脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接机制。

关键词： 全面小康；略高于；建档立卡；政策支持

　　2020年是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的收官之年。收入水平略高于建档立卡贫困户的群体是脱贫攻坚的“夹心层”，关注关心这个群体是巩固脱贫攻坚成果的重要工作。在2018年12月召开的中央经济工作会议上，习近平总书记强调，打好脱贫攻坚战，要一鼓作气，硏究解决那些收入水平略高于建档立卡贫困户的群体缺乏政策支持等新问题。及时提出了防止处于扶贫标准以上的边缘群体滑入贫困的重大课题。2019年1月，云南省政府工作报告明确指出，“建立健全稳定脱贫长效机制，研究解决收入水平略高于建档立卡贫困户的群体缺乏政策支持等新问题。”

　　本文中“收入水平略高于建档立卡贫困户的群体”（简称“略高于”群体）是指非建档立卡贫困户中家庭年人均纯收入略高于国家贫困线标准或因病、因学、因残、因灾等导致存在较大致贫风险的群众。本文以云南省西双版纳州及辖区村寨为研究案例。

　　一、问题的提出

　　脱贫攻坚是一场持久战，不可能毕其功于一役，需要持续用力、久久为功，不断地总结成功经验，不断地研究新情况、解决新问题。“扶贫形势决定扶贫战略与政策选择，形势变化要求战略与制度的适应性创新。”［１］

　　（一）脱贫攻坚的巨大成就

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，摆在治国理政的突出位置。西双版纳州委、州政府将精准扶贫、精准脱贫作为实现跨越式发展、全面建成小康社会的重要举措，深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，切实扛起政治责仼，实施精准方略，脱贫攻坚取得显著成效。2013年开展建档立卡时，全州建档立卡贫困人口共有1万7千多户、7万余人，有2个贫困县（勐海县、勐腊县）、6个贫困乡、92个贫困村(其中2个深度贫困村)。经过不懈努力，到2019年末，两个贫困县全部摘帽（勐海县2017年，勐腊县2018年），4个“直过民族”贫困人口实现整族脱贫，贫困村全部出列，贫困人口全部脱贫，在全州范围内消除了绝对贫困，为脱贫攻坚战取得全面胜利奠定了坚实基础。

**西双版纳州历年贫困人口变化表：**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2013年** | | | **2014年** | | | **2015年** | | |
|  | 年底贫困人口数 | 贫困发生率（%） | 脱贫人口数 | 年底贫困人口数 | 贫困发生率（%） | 脱贫人口数 | 年底贫困人口数 | 贫困发生率（%） |
|  | 65432 | 10.70 | 15965 | 49467 | 8.09 | 10963 | 38504 | 6.29 |
| **2016年** | | | **2017年** | | | **2018年** | | |
| 净脱贫人口数 | 年底贫困人口数（含应纳尽纳新增人口） | 贫困发生率（%） | 净脱贫人口数 | 年底贫困人口数 | 贫困发生率（%） | 净脱贫人口数 | 年底贫困人口数 | 贫困发生率（%） |
| 13449 | 26868 | 4.39 | 11930 | 14938 | 2.44 | 11614 | 3324 | 0.54 |

　　（二）“略高于”群体亟需加强关注

　　扶贫开发建档立卡是对贫困户和贫困村进行精准识别，是践行精准扶贫的重要举措。建档立卡贫困户的识别以家庭人均纯收入为基本依据，综合考虑住房、教育、健康等情况，而且还要履行农户申请、民主评议、公示公告和逐级审核一整套严格程序。由此导致在一些贫困地区，部分收入水平较低的群体未被识别为建档立卡贫困户，由此形成“略高于”群体。

　　“略高于”群体在实际生活中有诸多表现情形。一是自我造血能力不强，没有较好地融入市场经济和现代产业体系，防范和抵御风险的能力较弱；二是缺乏职业技能，就业渠道偏窄，家庭收入长期徘徊不前，逐步致富的基础不牢；三是在住房改善、教育、就医等方面支出较多。

　　“略高于”群体由于政策支持力度不足，发展速度相对较慢，成为脱贫攻坚的“夹心层”，致使其实际生活水平甚至可能低于建档立卡贫困户。如果不能及时研究解决“略高于”群体的政策支持问题，容易挫伤这一群体的生产生活积极性，甚至可能导致部分人心理失衡，诱发“争当贫困户”现象，进而影响精准扶贫的效果，更会对脱贫攻坚的最终胜利埋下隐患。

　　新冠肺炎疫情爆发后，由于农资供应受阻、用工短缺、农产品无法采收外调、市场需求减少等原因，普遍出现农产品滞销、积压、变质现象，农业合作社、种植养殖大户、贫困户等都遭受严重经济损失，对农业生产、农产品销售、扶贫产业发展、扶贫项目建设、农民就业和收入等方面都产生了较大冲击。对于处于建档立卡贫困线边缘的相对贫困的“略高于”群体应该给予更多关注。

　　二、西双版纳州帮扶“略高于”群体的主要做法

　　西双版纳州聚焦“略高于”群体，紧紧围绕“两不愁、三保障”，采取到村到户到人的精准帮扶措施，解决突出短板和明显弱项，构建防止返贫致贫监测机制，防止新的贫困人口产生，进一步巩固脱贫攻坚成果，确保与全国、全省同步实现全面小康。

　　（一）建立健全动态监测机制

　　根据全州行政村分布，共设置223个监测点，对监测对象实时动态管理与监测，并将“略高于”群体纳入监测范围。县级部门自上而下、村组自下而上，每月开展排查核查，适时组织信息比对核实,及时将存在返贫致贫风险户信息上报县市扶贫部门。

各县市扶贫部门根据各级各部门报送风险户的总体情况，及时召集扶贫、公安、住建、应急、教育、卫健、农业农村、人社、民政、残联等有关部门和乡镇举行防止返贫致贫联席会议，对返贫致贫风险户的具体情况进行分析研判，一户一策、一事一策，按照“缺什么补什么”“哪里困难帮哪里”的原则，制定针对性的解决方案和帮扶措施，在第一时间补齐短板，防止返贫和新的贫困产生。

　　（二）多措并举增加群众收入

　　对于家庭年人均纯收入较低的“略高于”群体，主要是通过产业扶持、就业扶持、金融扶持等，稳定提高收入水平。

　　1.着力抓好产业扶持。完善新型农业经营主体与贫困户联动发展的利益联结机制，对存在返贫致贫风险的且有意愿、有条件发展产业的脱贫户，至少与1个农业新型经营主体建立合作关系，带贫成效日益凸显，“一村一品”“一县一业”的产业扶贫格局初步形成。通过实用技术培训、专业合作社帮、新型经营主体带、贫困村互助资金支持、专项产业资金奖补等方式，促进农户有稳定的产业收入。

　　2.着力抓好就业扶持。加强职业技能培训，加大转移就业力度，将有劳动能力和就业意愿的返贫致贫风险户纳入沪滇劳务协作转移对象，或安排到龙头企业、与农户签订利益联结的企业，或担任生态护林员、乡村保洁员等公益性岗位，确保有意愿、有劳动力的贫困家庭至少有1人就业。

　　3.着力抓好金融扶贫。“金融扶贫既具有金融本身吸引资金的特色和优点,又有扶贫目标和对象的特殊性,是新时代我国打赢脱贫攻坚战的重要举措。”［２］多年来，西双版纳建立健全金融支持产业发展与带动贫困户脱贫的挂钩机制和扶持政策。规范用好小额信货扶贫政策，提高有信贷需求且符合条件的建档立卡贫困户获贷率，在风险可控前提下可办理无还本续贷业务。

　　（三）巩固提升“两不愁三保障”

　　对于收入水平相对稳定可靠，但存在较大因学、因病、因残、因灾风险的“略高于”群体，主要是做好“两不愁三保障”相关工作。

　　1.着力抓好教育扶贫。健全覆盖各级各类教育资助政策体系，学生资助政策实现应助尽助。在全面落实义务教育“两免一补”、高校助学贷款等普惠政策基础上，对因家庭成员就读高中及以上非义务教育阶段学校刚性支出过大影响家庭生活水平、导致存在返贫致贫风险的农户，引导社会力量参与资助，确保其不因学返贫致贫。

　　2.着力抓好健康扶贫。全面推进县乡村三级卫生服务标准化建设，服务能力达到基本要求，确保大病得到专项救治。对因家庭成员因病刚性支出过大影响生活水平、导致存在返贫致贫风险的农户，在落实基本医疗保险、大病保险、医疗救助等保障措施的基础上，通过大病医疗再救助、临时救助等措施，确保不因病返贫致贫。

　　3.着力抓好住房保障。解决好因灾造成的危房户和无房存在返贫致贫风险农户的住房安全问题，100%完成4类重点对象农村危房改造，全面落实贫困人口的住房保障工作。

　　4.着力抓好综合保障。完善农村低保制度，将符合条件人口全部纳入低保范围，助其稳定收入达到脱贫标准。完善城乡居民养老保险制度，符合条件的贫困人口全部参加基本养老保险。

　　（四）着力提升内生动力

　　着力提升“略高于”群体的内生动力，推动其积极主动地改善生产生活条件。加强社会主义核心价值观宣传教育，深入推进乡风文明建设，着力抓好扶贫与扶智、扶志，深入开展“自强、诚信、感党恩”主题实践活动，全面建设“爱心超市”“小蜜蜂超市”，开展农村人居环境整治、“美丽乡村大比拼”等，建立正向激励机制，扩大群众在扶贫项目、乡村建设各个环节的参与度。景洪市勐龙镇以村小组为单位，针对村民的表现进行量化考核，每月对考核积分张榜（优秀榜、较好榜、警示榜）公布，所得积分可在爱心超市兑换生活物品。创新农村工作方式方法，着力帮助群众提升脱贫致富内生动力。

　　（五）不断完善基础设施和公共服务

　　坚持共建共治共享的理念，不断完善基础设施，提升公共服务水平，惠及包括“略高于”群体在内的每一户每一人。

　　进一步提升农村基础设施和基本公共服务，建设党员活动中心、便民服务中心和必要的公共活动场所；加快实施农村饮水安全巩固提升工程，全面实现农村饮水安全有保障，农村集中供水率、自来水普及率、水质合格率分别达到98%、96%、71%，各项指标均超过全省标准；建制村通客车、通光纤宽带网络分别提高到91%、100%，农村供电可靠率提升至99%；全面推进以农村垃圾污水治理、厕所革命和村容村貌提升为重点的农村人居环境整治，村民环境与健康意识普遍增强。

　　三、“略高于”群体政策支持路径探讨

　　2020年是脱贫攻坚战收官之年，是全面建成小康社会之年，扶贫工作的重心将转向解决相对贫困，由此，需要进一步探索“略高于”群体的政策支持路径。

　　（一）建立脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接机制

　　“随着2020年全面建成小康社会和脱贫攻坚目标的实现，中国将进入高水平全面建成小康社会进而向富裕社会迈进的‘后小康’时代，国家‘三农’工作的重点将逐步由脱贫攻坚转移到全面实施乡村振兴战略上来。”［３］当前正处于脱贫攻坚与乡村振兴的历史交汇期，打赢脱贫攻坚战是乡村振兴的前提和基础，实施乡村振兴战略是对脱贫攻坚成果的巩固和提升，两者相辅相成、相互促进。“西部地区脱贫攻坚与乡村振兴已实现初步互动,但实现两大战略的良性互动仍需进一步优化联动机制、筑牢产业发展根基、提高乡村治理与生态文明水平、引领文化风尚、推动共同富裕,使西部地区在新时代新一轮的大开发中展现更大作为。”［４］

　　（二）完善脱贫攻坚统筹推进机制

　　脱贫攻坚要最大力度不断减少存量又要巩固提升脱贫成果，千方百计降低动态增量。统筹推进贫困区县与非贫困区县、深度贫困乡镇与一般乡镇、贫困村与非贫困村、贫困户与非贫困户脱贫攻坚工作，切实解决非贫困区县非贫困村内贫困人口脱贫进展慢的问题。对未纳入建档立卡的“略高于”群体的支持政策应与建档立卡贫困户统筹考虑，既有一致性又有差异性，既区别于贫困人口，又体现政策关怀。

　　（三）完善动态监测、识别和帮扶机制

　　总结现行相对贫困和临界贫困的识别标准，建立相对贫困和临界贫困对象识别与管理机制。按照相对贫困和临界贫困的识别标准划定，实证分析相对贫困和临界贫困对象的致贫因子，按类别和程度进行分类并探讨相应的帮扶方式。依托扶贫信息系统，建立贫困数据动态监测模式，研究构建相对贫困与临界贫困的抽查巡查及分析评估等监测机制，研究建立健全防贫预警机制。从源头上控制因病、因学、因灾致贫等情况，最大限度减少贫困增量，补齐精准扶贫、精准脱贫、精准防贫重要一环，筑牢群众脱贫致富防线。加强扶志扶智教育，引导“略高于”群体树立自力更生、勤劳致富理念，消除与建档立卡农户攀比的心理，激发脱贫致富的内生动力。

　　（四）强化产业就业帮扶

　　习近平总书记强调：“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。”扶持政策要覆盖产业扶持、技能培训、公共服务等多个方面，多管齐下。深入推进质量兴农、绿色兴农、品牌强农，培育和发展一批具有前景和潜力的特色高效产业、生态友好型劳动密集型加工业和新型服务业，并将“略高于”群体纳入有关产业扶持、小额扶贫信贷支持范围，同时加强技能培训，完善培训内容，改进培训方式，帮助他们更好地融入现代产业发展轨道，实现稳定增收致富。

　　（五）适当延伸“兜底”保障政策

　　在精确识别基础上，不断强化普惠政策，适当延伸特惠政策，探索建立“略高于”群体的综合保障机制。适当提高困难家庭学生教育资助、大病保险起付线降低及报销比例。危房改造资金补助、补充医疗保险等政策，适当向“略高于”群体拓展。对遇到重大困难的，可通过“一事一议”加大临时救助力度，多措并举，使“略高于”群体加快远离贫困线。

　　（六）加快推动农村改革创新

　　“坚持以人民为中心，通过乡村治理现代化和制度及关系嵌入弥合‘嵌入裂缝’，提升嵌入式农村贫困治理的效率和绩效；坚持和加强党的领导，坚持和完善农村集体所有制，强化制度嵌入和关系嵌入，扶持壮大村级集体经济，构建和完善系统化、整体致富与精准防（扶）贫并重的农村贫困治理体系。”［５］打好政策“组合拳”，用好农村产权制度、宅基地制度、村级集体经济发展等方面改革成果，完善农村集体资产产权配置形式和收益分配机制，更妤发挥农业保险、补充医疗保险人身意外保险作用，增强农户的自我发展能力和抵御风险能力。加大针对“略高于”群体的保险产品创新力度，试点开展“略高于”群体防贫保险，可由州或县扶贫办投保，保险责任涵盖重大疾病、意外身故、农房损毁等方面。

（责任编辑：李玉云）

　　参考文献：

　　［１］陆汉文、杨永伟，从脱贫攻坚到相对贫困治理：变化与创新，新疆师范大学学报(哲学社会科学版)，2020年05期；

　　［２］王琳、李珂珂，我国金融扶贫的长效机制构建研究，学习与探索，2020年02期；

　　［３］魏后凯，十四五”时期中国农村发展若干重大问题，中国农村经济，2020年01期；

　　［４］王志章、杨志红，西部地区脱贫攻坚与乡村振兴战略的融合之路——基于10省85村1143户的微观调查数据，吉首大学学报(社会科学版)，2020年02期；

　　［５］李松有，打赢脱贫攻坚战后农村贫困治理的优化与升级——基于嵌入式农村扶贫实践经验及嵌入行为治理的思考，西部论坛，2020年02期.

云南省“美丽县城”建设路径研究

**——以西双版纳州景洪市为例**

**李光慧 李晓梅 高琳**

（中共西双版纳州委党校，云南 景洪 666100）

　　摘　要： “美丽县城”建设是美丽云南、美丽中国的重要组成部分，是习近平新时代中国特色社会主义生态文明思想的具体实践。云南省“美丽县城”建设是自上而下的，先定标准、定规则，系统性、整体性的对县城进行高质量的改造提升，是构建集约高效的生产空间、宜居宜业的生活空间、山青水秀的生态空间的具体举措。西双版纳州景洪市的“绿水青山”的雨林底色和鲜明的民族文化特色为“美丽县城”建设准备了充分条件，景洪市“美丽县城”建设可为云南省其他县（市）作借鉴。

关键词： 美丽县城；建设路径；云南省；景洪市

　　面对自然资源减少、环境污染严重、生态系统退化日趋严峻的趋势，生态文明备受全社会关注，以绿色发展为理念，以生态为优势和核心资源来实现可持续发展的新型发展模式逐渐成为引领中小城市建设的新路径。2019年2月，云南省政府工作报告指出：建设中国最美丽省份，争当生态文明建设排头兵。强调把美丽县城打造成最美丽省份重要载体、全域旅游重要目的地，形成县域经济发展重要支撑。并力争在全省打造形成一批特色鲜明、功能完善、生态优美、宜居宜业的“美丽县城”。

　　一、“美丽县城”建设的基本内涵

　　“美丽县城”有狭义和广义之分，狭义的“美丽县城”是指“颜值”高的县城，局限于县城外貌景观；广义的“美丽县城”是指生态优良、治理高效、科学发展、社会和谐、文化浓郁的县城。“美丽县城”作为美丽中国的有机组成部分，应包含以下三方面内容：

　　“美丽县城”是注重生态文明的自然之美。绿色是人民群众对“美丽县城”最直观的解读，守住绿水青山，让绿水青山变为金山银山是云南改革发展的需要，更是人民群众对美好生活的迫切期盼。建设“美丽县城”，首先要尊重自然、顺应自然、保护自然，让自然之美切切实实的变为人民福祉，促进人与自然和谐相处。

　　“美丽县城”是体现发展与保护的协调之美。处理好发展与保护关系，其根本目的就是现实人与自然和谐相处，建设“美丽县城”，就是展现云南发展中人与自然和谐之美。“美丽县城”既是科学发展方式的体现，同时又是人民群众对云南各县经济、政治、社会、文化、生态发展的美好愿景。

　　“美丽县城”展现的是有温度的人文之美。“美丽县城”，美在生态，美在文化，更美在人文。没有最美的人文，就失去了“美丽县城”建设的根本，也就失去了“美丽县城”建设的根基。建设“美丽县城”，就是切实维护好人民群众的利益，充分发挥出人民群众的美丽县城建设积极性，展现出云南各族人民的精神风貌与价值取向。

　　总之，“美丽县城”是以人为核心，经济、政治、社会、文化与生态文明协调发展，规划布局合理、功能设施完备、经济发展健康、产业特色鲜明、资源能源节约、人居环境良好、公共服务均等、社会管理有序、文化建设繁荣，宜业、宜居、宜学、宜游的可持续发展的县城。云南省委、省政府已明确指出：坚持以人为本、坚持因地制宜、坚持品质提升、坚持产城融合、坚持问题导向，按照“干净、宜居、特色”的目标要求，通过3年的努力，在全省打造形成一批特色鲜明、功能完善、生态优美、宜居宜业的“美丽县城”。

　　二、“美丽县城”建设的景洪具体实践

　　（一）基础与优势

　　从景洪市自身看，建设新时代“美丽县城”既是各族人民群众的期盼，也有着良好的现实基础。景洪自然资源优越，文化多样绚彩，美丽元素富集，有着独特优势和有利条件：

　　1.生态秀美，自然禀赋突出。景洪得生态之利，因生态兴而兴，以美丽的热带雨林自然景观闻名于世，境内自然保护区面积239.1万亩，森林覆盖率达84.99%，被誉为“动植物王国”“植物的宝库”“森林生态博物馆”。景洪的景美，国家级4A景区傣族园、傣王御花园曼听公园、花卉园、森林公园等景区闻名世界。景洪的水美，发源于唐古拉山，流经六个国家的澜沧江·湄公河从景洪穿过，宛如秀美的玉带扎在景洪大地上，景洪是美丽的水上之城。

　　2.经济基础良好。近年来，景洪市经济发展迅速，国民经济和社会事业成就显著，一系列重大项目的建设以及新兴产业的崛起，让景洪面貌日新月异，人民生活水平提高，社会各项事业蓬勃发展，2018年，实现地区生产总值增长8%，三次产业比重为17.4∶29.1∶53.5，经济发展质量和效益持续提高，被评为2018年度云南省县域经济发展“10强县”之一。

　　3.民族文化丰富，历史人文底蕴优厚。景洪民族文化资源多姿多彩，有傣族的“贝叶文化”、基诺族的“热带丛林文化”和哈尼（爱尼）族、布朗族的“茶文化”等特色鲜明的民族文化。民族节日有傣族的“泼水节”、布朗族的“桑康节”、哈尼（爱尼）族的“嘎汤帕节”、基诺族的“特懋克节”、拉祜族的“拉祜扩节”和瑶族的“盘王节”等。美丽富饶的景洪有着悠久的历史、灿烂的文化，有着独特的人文美和历史美，据文献记载，景洪城的形成已有八百年的历史。进入新时代，景洪形成了尊重差异，开放包容的民族文化观，与云南的多民族文化融合的理念是一致的，也是云南精神的重要组成。景洪独特的人文美和历史美为“美丽县城”建设的注入特色活力。

　　（二）美丽景洪的具体实践

　　近年来，景洪市委、市政府高度重视美丽景洪建设，特别是云南省出台“美丽县城”实施意见后，不断强化“美丽县城”建设责任意识，把生态资源作为景洪最为宝贵的财富和核心竞争力，以生态文明为引领，推动绿色发展，持续开展生态创建，不断加大全市生态建设和环境治理力度，为“美丽县城”建设奠定了较好的基础。景洪市围绕着“干净、宜居、特色”的总目标，以创建“全国文明城市、世界旅游名城、国家森林城市、省级卫生城市”为契机，进行“颜值”改造提升；秉持绿水青山既是自然财富、生态财富，优势社会财富、经济财富的态度，探索生态产业化产业生态化发展路径，使绿水青山真正成为造福百姓的金山银山。景洪市“美丽县城”领导小组办公室收集整理了包含40个项目的“景洪市美丽县城建设项目库”，至2019年10月已开工9个， 从2019年初“美丽县城”工作启动至10月累计完成投资11085.33万元。其余31个项目均计划于2020年开工，将计划完成投资247428.13万元。

　　1.围绕“干净整洁”，精细打造优美市容环境。集中开展专项整治活动，促进突出问题解决。整治环境，在农（集）贸市场、背街小巷、城乡结合部、居民小区等区域开展“拉网式”综合整治，突出解决环境卫生“脏乱差”问题，在全城营造出了整洁有序的生活环境。目前，景洪市14家农（集）贸市场的改造方案已评审完成，正在全面启动中；城区的46座旱厕已完成“旱改水”42座，新建5座；公交车改革年底实现初步运营。同时，重点整治乱停乱放、乱搭乱建、乱涂乱画、乱摆摊点、张贴小广告等突出问题，对出租车、宾馆酒店、旅游景点等服务行业加大规范管理力度。

　　2.围绕“宜居宜业宜游”，打造生态旅游新格局。景洪市致力打造一座高品位的绿色生态旅游名城。以旅游为龙头，启动创建“世界旅游名城”，首批全域旅游示范区创建通过省级初验。“游云南”手机APP与全省同步上线运行，智慧旅游取得新成效。澜沧江国际生态文化旅游度假区、曼贯医养融合健康养生小镇等项目快速推进，橄榄坝傣族水乡、基诺风情小镇建设取得新进展，告庄西双景创建成为4A级景区。旅游市场秩序整治成果不断巩固，美丽景洪宣传力度不断加大，旅游形象进一步提升。

　　3.围绕“柔情傣乡”，打造民族特色文化城市。文化是一座城市的灵魂，也是城市发展所具有的独特韵味。景洪市是少数民族聚居之地，“美丽县城”建设也必须围绕民族文化特色展开，才独具景洪特色。首先，以财政补助的形式，提升改造城市风貌，对宣慰大道、勐泐大道、景亮路、机场路沿线等主干道加强建筑色彩、建筑立面、夜景亮化、广告设置等要素控制，提升建筑景观风貌。其次，以财政补助、争取部分民间资金的方式，打造独具景洪少数民族文化特色和东南亚文化特色的主题街区，对告庄西双景、融创旅游度假区、傣乡水城的主题街区注入民族文化和地域特色元素，通过政府引导，市场引领的方式发展具有景洪特色的夜市经济，以特色客栈、商店、酒吧等形式自发的对建筑进行提升改造，形成特色主题街区。此外，以政府自筹的方式，对历史建筑设置保护标志，建立历史建筑档案，对部分质量较差的历史建筑进行修缮工作，增加传统竹楼、佛寺等古老建筑的保护力度。

　　三、景洪市“美丽县城”建设存在的具体问题

　　“美丽县城”建设以来，对改变环境较为脏、乱、差的现象起到一定的作用，市区内道路有所整治，基础设施有所改善，市容市貌清洁卫生工作有所好转，但与“干净、宜居、特色”的总要求还存在差距。

　　（一）政府方面

　　1.对“美丽县城”建设认识不够全面。从生态植被的角度来看，景洪市自带“颜值”——雨林景观，这是景洪市的优势，与此同时，也容易造成景洪市本来就是“美丽县城”的错误认知。部分领导干部认为“美丽县城”建设就是对城市生态上的美化，未能领会“干净、宜居、特色”所包含深层次的以人为本，经济、政治、社会、文化与生态文明协调发展内涵。所以，在推进工作的过程中出现浅尝辄止的现象，例如：在制定实施方案过程，对上级的方案进行复制，不结合实际进行细节研究，导致工作“推进”多，“推进+创新”少。由于对“美丽县城”建设认识不全面，在实践工作中注重进城的主干道、主要街道等“面子”多于对城中村、城市死角等“里子”。

　　2.对“美丽县城”建设缺乏合理规划。城市规划在城市发展中起着重要引领作用，规划科学是最大的效益。景洪市规划编制相对滞后，城市总体规划尚未完成，导致在“美丽县城”建设过程中新老问题叠加。例如：停车难行车难问题。形成这个问题的原因虽然是多方面、历史性的，当前的首要原因是城市规划建设问题的长期积累。缺乏购物、办事、就医、接送学生、餐饮、休闲、走亲访友（小区入口外）等设施的配套车位建设，流动车辆停车，只能依靠停在马路边；城市交通主干道路体系不健全。当前城市交通主干道路建设中，明显存在道路体系不健全的“断头”路和“瓶颈”路等问题，加剧了城市交通主干道路行车难的突出问题；商业街布局在主干道上，街区道路缺乏路段商业停车场和路边商业停车位建设，基本的公共设施建设没有按照社区半径规划布局，城市中心建设单一，使全城流动车辆过于集中一个区域，也是造成城市停车难行车难的重要原因。

　　3.基础设施薄弱，城市功能不健全。污水、垃圾处理等基础设施投入不够，城市承载力不足、功能不完善，一定程度上造成了“脏、乱、差”的现象，制约了城市管理水平的提升。目前城区仅有江南一座城市污水处理厂，江北片区的污水处理厂还在建设中，城市污水处理能力明显不足。此外，道路挖掘频繁不断。随着现代城市的不断发展，城市地下管线的需求建设越来越多，投资建设的运行主体单位也越来越多头。由于没有建立健全城市地下管线统筹建设管理机制，使当前的城市道路频繁挖掘，不断开膛破肚。这不但造成城市道路的不断重复建设，而且更是影响道路质量，影响道路环境，影响市容市貌，也影响城市宜居程度。

　　4.资金筹集方式单一。从景洪市“美丽县城”建设办公室建立的项目库建设资金来源看，主要是政府投资。景洪市是边疆少数民族地区，经济发展能力较弱，政府财政收入较少，对“美丽县城”建设投资能力较弱。虽然景洪市已经有政府和社会资本合作（PPP）项目但规模小，建设质量不高。况且“美丽县城”建设的项目大多是公益性项目，投资大，短期收益小，资金回收时间长，对市场的吸引力较弱，存在招商引资难的问题。

　　（二）社会方面

　　1.群众参与性不高。笔者就“美丽县城”建设和“四城”联创的参与度以及参与质量进行问卷调查，一共发出200份调查问卷，收回195份，其中对是否愿意参与“美丽县城”建设问题，有95.3%问卷调查者愿意，2.5%不愿意，2.2%不确定，群众的参与意愿比较高。但是，实际只有参与“美丽县城”建设的问卷调查者46.4%，知晓“美丽县城”建设内容的也只有58.7%。可见，群众参与水平不高。另外，部分市民素质有待提高，乱丢乱扔垃圾，垃圾分类意识不高；法律观念淡漠，人为损坏公共设施等现象时有发生，“美丽县城”建设主人翁意识不强。

　　2.参与“美丽县城”建设的企业数量较少。景洪市“美丽县城”建设处于起步阶段，涉及建设的企业主要以基础设施建设和城市风貌提升的相关企业，数量相对较少，主要以政府招投标方式被动参与，市场引领主动参与建设的不多。同时，企业效率与满足于建设需求一定程度上不匹配，与“美丽县城”建设推进的速度和效率形成掣肘。

　　四、推进“美丽县城”建设的几点思考

　　根据调查与思考，笔者认为“美丽县城”应是近期建设和长远规划相结合的久久为功县域可持续发展建设。

　　（一）全面把握“美丽县城”的内涵，健全完善城市规划

　　“美丽县城”建设不是“临街建筑‘换新装’，街道路面翻又翻”的形象工程。除了必要的颜值提升和规范化治理之外，“美丽县城”建设更为关键的内核，是经济结构优化、产业兴旺发展、人民幸福生活的“内在美”。城市规划引领着“美丽县城”建设，每个县城要思考“建设什么样的‘美丽县城’，怎么建设‘美丽县城’”的问题，按照云南省“美丽县城”近期建设和长远发展的要求结合实际，作出跟得上时代发展，符合本地实际的建设规划。推进县（市）“多规合一”，精准确定城市的发展定位和建设规模，科学合理布局城镇空间、生态空间、产业空间。尊重县城自然历史文化禀赋,打造有历史记忆、文化脉络、地域风貌、民族特点特色城市。

　　（二）强化基础设施建设，提升城市风貌

　　基础设施的完善和城市风貌提升水平是衡量一个城市是否“宜居宜业”的标准，也是“美丽县城”的基本要求。对于县城基础设施，普遍存在公共交通设施和生活设施难以满足群众衣、食、住、行需要的现象。所以，“美丽县城”建设应以供给侧结构性改革为切入点，提高供给的数量和质量，提供高质量的基础设施，解决基础设施建设供给与群众需求不匹配、不协调和不平衡的矛盾。

　　城市风貌是一座城市的“脸”，也是城市内涵的外在体现形式。“美丽县城”建设《建议》中“特色”是总要求之一，要求城市建设要独具特色。城市特色既是一个城市自然禀赋、建筑风格、景观特色等体现出的审美取向，也是一个城市文脉渊源、风土人情、人文面貌等蕴藏着的文化积淀。可以说，城市特色是历史与现实的融合，是传统与现代的交汇，是物质文明与精神文明的邂逅，贯穿于城市总体风貌之中，体现在市井生活之中。云南省大理、丽江的古城、香格里拉的藏族特色、西双版纳的热带景观，这些令人心驰神往的城市特色，也正是一座城市最亮丽的名片。

　　（三）加快城市群建设，形成“美丽县城”群

　　“美丽县城”建设既不是个别县城的“一城独秀”，也不是少数地区的“简单均衡”，而是要通过“干净、宜居、特色”的发展要求，对县城进行改造提升，打造县城共同美丽新格局。发展城市群，是深化城市优势互补，共享自然、人文、社会资源，实现共同美丽。云南省在建设“美丽县城”建设过程中，可以划分为几个块状的城市群，把块状的城市群形成发展合力，推动整体高质量发展。例如：按照地理位置可以划分为滇东、滇西、滇南、滇北、滇中城市群，各群集中力量完善城市协同机制。这样可以避免“美丽县城”建设过程出现的基础设施建设薄弱、同质化等问题，还可以分享建设经验。

　　（四）推进产城、城乡融合发展，提升城市发展质量

　　“美丽县城”建设是在县域层面积极进行发展模式创新的举措。首先，产城融合发展创建了“美丽县城”突破口。通过打造成特色化、专业化、标准化、生态化的产业园区，搭建大平台助推“美丽县城”建设，促使人流、物流、信息流、资本流向县城汇聚，促进“美丽县城”的速度和深度。其次，加快城乡融合新格局的构建。从发展空间布局上，把 “美丽城镇”“美丽乡村”建设统筹到“美丽县城”建设中来，按照环境美、功能美、生活美、产业美、人文美和治理美的要求，打造“全域美丽”新格局。此外，挖掘县城的特色文化，发展文旅产业。云南省具有悠久的历史文化、民族文化、生态文化，各县（市）文化资源各具特色，各具特色的文旅产业，将会是云南“美丽县城”建设的亮点。

　　（五）创新PPP模式，为“美丽县城”提供资金保障

　　在“美丽县城”建设中，资金约束是推动发展的最大瓶颈，因此，急需推进建设投资主体的多元化，建立以政府引导，社会资本广泛参与的融资模式（PPP），才能以较少的财政资金撬动庞大的社会资源，弥补建设“美丽县城”建设资金缺口。如何创建一套适应县城发展的“政府主导、企业运作、合作共赢”的PPP市场化运作模式成为各县市推进“美丽县城”建设的实践课题。如：政府委托企业对项目进行规划设计、土地整理、基础设施建设、公共配套建设、产业发展、城市运营，政府负责对企业监督管理，同时引入社会力量对政府和企业进行监督的模式，是各县（市）可以结合实际探索的路径之一。PPP模式的创新在资金层面上解决了融资难得问题，是提升“美丽县城”建设效率的有效路径。

　　小结：2019年2月云南省政府工作报告提出“美丽县城”建设以来，省委省政府以出台《指导意见》、制定实施方案、明确资金投入等方式统筹“美丽”县城建设，各地（州）、各县（市）纷纷投入到建设中。笔者以景洪市为切入口，分析建设过程中存在认识不全面、规划滞后、基础设施薄弱、社会参与不够等问题，并相应的提出粗浅的解决思路，希望能为“美丽县城”建设提供参考，通过“美丽县城”建设，现实云南各县（市）“百花齐放”的整体美丽，城乡统筹协调发展的全域美丽，“颜值”与内涵齐飞的全方位美丽。

（责任编辑：寸汝花）

　　参考文献：

　　［1］全国干部培训教材编审委员会：推进生态文明 建设美丽中国［M］人民出版社、党建读物出版社，2019.

　　［2］郑永年：大趋势 中国下一步［M］东方出版社，2019.

　　［3］缪磊磊：美丽县城理念下的新型中小城市发展模式研究——以浙江省桐庐县为例[J]，建筑与文化，2018（5）.

　　［4］赵少飞，陈翔，赵鑫：新型城镇化背景下的内丘县美丽县城建设［J］，工程价值，2018（12）．

　　［5］陈侃侃，朱烈建，吴宦漳：浙江省美丽县城规划的探索——以平湖市为例[J]，小城镇建设，2017（6）.

　　［6］孙加凤，孟娇蓉：浙江省美丽县城行动规划研究——以安吉县为例［J］，新常态：传承与变革——2015中国城市规划年会论文集（小城镇规划），2017（9）.

　　［7］http://www.yn.gov.cn/yn\_zwlanmu/qy/gzbg/

201902/t20190214\_35921.html.2019年云南省政府工作报告.

　　［8］http://www.yn.gov.cn/yn\_zwlanmu/qy/wj/yzf/

201902/t20190226\_63894.html 云南省人民政府关于“美丽县城”建设的指导意见.

　　［9］http://www.yn.gov.cn/yn\_zwlanmu/qy/gzbg/

201902/t20190214\_35921.html.建设中国最美丽省份，争当生态文明建设排头兵.

　　［10］http://yndrc.yn.gov.cn/html/mlxc/ 云南省发展改革委员会：美丽县城.

　　［11］数据来源于景洪市美丽县城建设领导小组办公室关于2019年景洪市“美丽县城”建设推进情况报告。

　　［12］政府工作报告—— 2019年2月26日在景洪市第六届人民代表大会第三次会议。https://www.jhs.gov.cn/150.news.detail.dhtml?news\_id=72206

　　［13］张韧，张晶，马益洪，李秀娣：基于城市可持续发展国际标准的美丽县城建设标准化研究[J]标准科学2019（05）.

　　［13］http://yndrc.yn.gov.cn/content.aspx?id=140040693564.云南省发展和改革委员会官网。

　　［14］数据来源：问卷调查结果。

　　［15］让“美丽县城”建设为县域经济赋能。

http://jjrbpaper.yunnan.cn/html/2019-02/28/content\_1268142.htm?div=-1

西双版纳州城市违法建设治理研究

**郭雪娇　王媛**

**（中共西双版纳州委党校，云南 景洪 666100）**

　　摘　要： 伴随着我国经济社会的快速发展，城市化进程不断推进，一些旧城区规划改造区域、新开发的城区、重点项目规划建设区、城乡结合部等区域出现大量违法建设。违法建设直接导致城市环境水平下降，破坏城市的品味，侵占公共利益，影响城市规划的实施，制约当地经济社会又好又快的发展，也成为阻碍城市化进程的重要因素。本文从基层入手，探索违法建设问题，客观全面剖析违法建设治理，提出治理的具体对策，进而为政府出台对策提供科学依据和理论指导。

关键词： 城市违法建设；西双版纳州；治理思路

　　违法建设，是建造人违反法律、行政法规或部门规章的相关规定，采取未获得行政主管部门审批、许可或违背行政主管部门审批、许可范围新建、扩建或改造建筑物及其附属设施。违法建设问题由来已久，在我国各地区都有不同程度的存在，且有“愈演愈烈”之势。违法建设的存在，不仅对公共利益、法制秩序、土地资源、人居环境等造成破坏，还使我国财产领域出现管理盲区，这和社会主义法制国家建设初衷相悖，也不符合我国新型城镇化建设的要求。所以，探索适合西双版纳州城市违法建设的治理之道尤为重要。

　　一、西双版纳州城市违法建设治理的现状

　　自2016年，起根据国务院、建设部和省建设厅的安排部署，在全国开展城市建成区违法建设专项治理工作五年行动，正式拉开了全州违建治理的序幕。通过几年的违法建设整治，西双版纳州的人居环境有了较大提升。

　　（一）违法建设治理取得阶段性成果

　　按照《中共西双版纳州委办公室 西双版纳州人民政府办公室 关于印发<西双版纳州进一步提升人居环境五年行动计划（2016-2020年）>的通知》（西办发〔2016〕48号）、《西双版纳州提升人居环境行动领导小组办公室关于调整完善领导小组办公室工作职责及成员单位职责分工等事项的通知》（西人居组办〔2019〕12号）和《西双版纳州2019年-2020年提升人居环境依法依规拆除违法违规建筑清理违法占地整治整改实施方案》（西自然资执法〔2019〕4号）要求，西双版纳州认真研究部署，全面推进治违工作，取得了一定的成果（见图表1）。［１］

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 类型  区域 | 违法用地  （单位：万平方米） | “大棚房”改造  （单位：亩） | 违建别墅  （单位：平方米） |
| 景洪市 | 31.41 | 1029.6 | 15847 |
| 勐海县 | 18.03 | 983.38 | 10085 |
| 勐腊县 | 9.8487 | 279.6 | 5965.71 |

（图表1）

　　（二）拆除重点（见图表2）

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 序号 | 违法行为或现象 | 备注 |
| 1 | 严重影响公共安全的违法建筑（构）物 | 占用或阻碍消防通道的违法建筑 |
| 2 | 严重影响人居环境的违法建筑 | 占道经营、私自乱搭乱建的违法建筑（构）物 |
| 3 | 对生态环境造成严重影响的建筑（构）物 | 在水源地(河道)或景区内私搭私建的非法建筑 |
| 4 | 违反规划条件确定的强制性内容，对违规实施造成影响的违法建筑物以及逾期未拆除的开展生产、经营等活动的临时建筑 | 占用城乡规划和基本农田建设的建筑物 |

（图表2）

（三）有关查处违法建设的执法主体及相关法律法规分类表（见图表3）

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 区域 | 部门 | 职责 | 适用法律、法规 |
| 已实行物业管理区域 | 城管 | 负责对公共绿化、道路或者其他场地（各种室外公共场所和场地）擅自搭建建筑物、构筑物的查处 | 《中华人民共和国城乡规划法》  《云南省物业管理条例》  《云南省违法建筑处置规定》  《中华人民共和国行政处罚法》  《关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见》 |
| 负责对破坏房屋外貌、改变房屋原始色调，在房屋底楼外墙（含围墙）上开门、开窗的查处 | 《中华人民共和国城乡规划法》  《云南省物业管理条例》 |
| 房地 | 1. 破坏房屋承重结构。 2. 在屋顶、阳台、天井内违法搭建。 3. 底楼以上的外墙开窗。 | 《云南省物业管理条例》 |
| 未实行物业管理区域 | 城管 | 对擅自搭建妨碍公共安全、公共卫生、城市交通、市容景观的查处 | 《云南省违法建筑处置规定》  《中华人民共和国行政处罚法》  《中华人民共和国城乡规划法》  《关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见》 |
| 规划 | 负责对不属于上述城管执法部门执法权限范围内搭建行为的查处 | 《中华人民共和国行政处罚法》  《云南省违法建筑处置规定》 |

（图表3）

　　二、西双版纳州城市违法建设治理的突出难点及成因

　　违法建设屡禁不止折射出我国违法建设处理制度存在着严重问题，治理效果不佳，各方主体均不满意，从国家的立法层面到公众的参与权、知情权等都不同程度的存在问题。

　　（一）违法建造者主体层面

　　1.法治意识淡薄。违法建设，从字面即可得知是建造当事人蔑视法律法规存在，挑战法律权威的行为。根据本文调研对象来看，西双版纳州不少居（村）民认为在自家土地上进行加盖、新盖建筑物是正常的行为，并未触及法律底线；民族村寨里大部分人没有听过建设工程规划许可证，更加不了解行政规划许可的相关法定程序，加之平时针对城市管理建设及相关法律知识的普法成效甚微，从主观上形成了固化的思维方式。很多违法用地户认为法不责众，对政府当前着重整治新增两违用地存在不满态度，要求一视同仁，不能只惩新不罚旧，存在违法用地户联合抵抗的情况。

　　2.经济利益驱使。理性经济人是根据获取利润的高低来作出决策的，成本和收益之间的衡量往往是考虑问题的前提条件。第一，绝大多数的违法建设是商业、工业厂房或辅助性质用房等。西双版纳州很多此类违法建筑完工后要么违建者自己经营获取高额利润，要么租赁他人收取租金，这种情况占比可达约60%。较为典型的是景洪市英华橡胶公司没有任何用地审批手续的情况下，2017年2月在景洪市嘎洒镇曼占宰村曼景保小组集体农地上建盖建筑物（构筑物），非法占用土地面积共计23.69亩，不符合土地利用总体规划18.8亩，符合土地利用总体规划4.89亩，违章建筑面积6894.4平方米。第二，一些违建者惯用的方法是边建边申请审批，或者先建后申请审批，或者不发现就不申请审批，此类现象也是比比皆是。第三，一些村民利用自家房屋或农用地地域优势，违法搭建、扩建、翻建来牟利。例如景洪市橄榄坝生产队一组的部分承包户，未经建设行政主管部门批准，擅自在农场小城镇规划地域内、景仑公路28公里处主干道两旁的农用地上，违法建设或出租给他人违法建设钢架彩钢瓦简易房，用于出租给商户开展经营活动。第四，从实际调研情况发现，违法建设还有一部分是村委会、村小组、村民与企业形成的“利益链条”，一旦触碰都会对拆违工作形成强大阻力。

　　（二）立法层面

　　近年来，我国相继出台了不少有关违法建设治理的法律法规，但从立法的效果来看，还是没能完全发挥法律法规的威慑力。

　　1.立法层次多元，协调性不够。我国涉及违法建筑的相关法律有《宪法》《土地管理法》《城乡规划法》《建筑法》《民法》《刑法》《行政强制法》《农业法》《森林法》《云南违法建筑处置规定》等，还有诸多行政法规如《土地管理法实施条例》《国有土地上房屋征收与补偿条例》等，可谓又多又细，有法可依。虽然现行法律法规几乎涵盖了违法建筑行为及其发生地，但立法的多而散以及10余个政府管理部门都可以管辖的情况下，反而显现出缺乏协调性，易重复执法等特点。违法建设一旦形成，依照法定程序，就要经历立案受理—调查取证—核查认定—下达限期拆除通知书—组织强制拆除几个环节，还要兼顾强制拆除可能发生的社会不和谐因素及法律法规各个环节法定时限，拆除往往历经数月甚至数年，使得拆除方面法律法规在实际运用中操作性不够强。

　　2.违法建设的公法、私法界定难。违法建设是违反公法之物，但也是民法上的物，即为不动产。政府与违建者之间的对立抗衡本质上是公权与私权的博弈过程，在违法建设的预防和处理中，往往因忽视相对人的知悉权及未尊重违法建筑应有的私权，使得当事人及社会公众缺乏信服和认同，导致纠纷升级，不利于社会和谐稳定。

　　（三）政府管理层面

　　1.城市规划相对滞后。城市规划是一个动态发展的过程，盲目追求规划的终级合理性是不科学的，但至少要做到功能合理性、布局完整性、空间延展性的要求。近年来，随着西双版纳州经济社会发展，流动人口大量涌入城市，加速了城镇化的发展。但城市居住环境和配套设施承载力远远不够，从而导致违法建设“遍地开花”。原因之一就是城乡规划对社会发展需求的整体考量不足，反映到实际中主要为：第一，廉租房和公租房建设较少，忽视了低收入群体的住房需求，使得违法建设的低廉价格拥有市场。第二，在规划统筹时未充分考虑西双版纳州作为旅居城市的人口迁移客观实际。第三，从行政许可的角度来看，个别房产开发商与少数人会影响规划设计，使违法建设成为获取巨大利润的温床与权力寻租的摇篮。

　　2.存在不同程度的违法行政行为。《行政诉讼法》规定了五种主要的违法行为，即违反法定程序、超越法定职权、主要证据不足、适用法律法规错误、行为明显不当。第一，从违反法定程序来看，主要存在以下问题：未经立案、调查等程序就直接作出处罚决定，未告知处罚的事实、理由和依据，未听取当事的陈述、申辩并告知其听证、复议、诉讼的权利，未告知起诉期限，未催告当事人履行义务就直接强制拆除，强拆违法建筑时未制作笔录并进行财产证据清点保存，未履行公告程序等。第二，从超越法定职权来看，主要体现在由不具备行政主体资格的临时机构或内设机构作出处罚，或由乡镇政府对违反城镇规划、土地管理法的违法建筑直接进行处罚和拆除，未向法院申请或未经法院同意而自行强制拆除。第三，从主要证据不足来看，主要表现为政府部门未查清涉案建筑是否违法或非法占用土地即作出具体行政行为（例如缺乏规划依据来认定违法建筑、无法认定建筑时间、未明确非法占用土地的位置），或者在庭审时未提供相应证据而被视为欠缺主要证据。第四，从适用法律错误来看，主要表现为未明确适用法律法规、违反法不溯及既往原则，或者行政机关根据已被撤销的行政处罚或行政强制决定来作出后续行政行为。第五，从行为明显不当来看，主要表现为政府在进行行政处罚和行政强制时采取的处罚标准不公正、不符合比例原则或者期限不合理等。

　　3.各相关部门协调不够。违法建设存在范围广、存在时间长以及公众态度强等特点。从违法建设的认定，与被拆客体的沟通博弈，到最后建筑物的强力拆除等一系列流程来看，无不渗透着行政力量的巨大影响及部门协作的重要作用。从调研情况来看，目前西双版纳州尚未形成沟通顺畅的工作机制，例如，住建局开具的临时性建筑证明，未明确表示该临时性建筑是否为合法建筑或违法建筑，只是单纯的证明当事人未办理《临时建设工程规划许可证》，这就对后期取证、认定增加了难度。再如，违法建设强制拆除要报政府相关部门批复，这一环节耗时较长，有时还未批复建筑物已经建好。又如，移交法院的强制执行申请会因当事人单纯的提供一个正在办证证明而退件，导致证据不足无法拆除。

　　（四）监督问责机制层面

　　1.监督法律制度体系有待完善。目前，专门针对违法建筑治理等相应执法监督的法律法规比较笼统，散见于《国家监察法》《行政监察法》《行政处罚法》《公务员法》中，很多实际情况是“参照执行”，难以满足公众对监督公平公正的需求。

　　2.社会监督失之于软。社会监督主体广泛，方式和途径也较为丰富，但从实际来看，普通公民和行政相对人缺乏信息来源、缺少监督渠道的现象还是存在的。如新闻媒体的舆论监督，更多是报道较为正面的宣传和总结，监督作用发挥较为有限。一些自媒体或较有影响力的记者可能不完整了解事情原委，断章取义，为点击率而写出博人眼球的文章，使得公众对拆违工作理解偏差，从而影响自己的判断。

　　（五）公众参与层面

　　1.物业公司形同虚设，部分新建小区违法建设失控。据调研，西双版纳州大部分物业公司责任缺失。针对住宅小区私搭乱建情况，以景洪市度假区为例，虽然管委会与辖区15个小区物业公司签订了《管理责任书》，但是物业公司以多一事不如少一事的态度处置违法建设问题，不劝阻、不制止、不举报，即使劝阻也效果不佳或流于形式。例如景洪市宣慰金橡湾小区，在原有审批建造的12层楼宇顶楼加盖一层并出售出租，经综合执法局下达整改意见后，至今尚未恢复原状。

　　2.宣传引导力度不够。宣传方式较单一，缺乏相应的深度和广度。尤其是行政相对人缺乏依法、依规建设的自觉性，对违法建设行为抱有侥幸心理，即使是违法行为被查处，也就是“一罚了事”，没有建立重拳治违的环境。

　　3.公众参与机制存在“盲区”。近年来，在行政决策透明度越来越高，政务公开也越来越好的前提下，公众参与社会公共事务的渠道也较为广泛。但是，在拆违工作中对于公众参与的沟通渠道还较为形式化，也没有形成畅通互动的工作机制。事实上，公众参与拆违工作也还有很多实际操作中的困难，例如，是否所有违法建设都要征求公众意见？公众征求意见的范围如何把控？公众参与提出的意见如何采纳和使用等。

　　三、西双版纳州违法建设治理的建议

西双版纳州城市治理的重大难点之一是如何将违法建设的治理融入到城市规划、建设、管理三大环节，找准切入点和着力点，运用科学化、精细化、智能化的治理路径，破解治理困境。本课题通过实地走访调研和文献数据汇总，提出“1+2+X”的治理体系设想（见图表4），望对西双版纳州城市违法建设的治理提供参考。

## 图3（图表4）

　　（一）抓住核心问题，保障公共安全

　　城市公共安全是社会文明进步的标志，是人民群众最现实、最关心、最直接的利益所在。城市公共安全管理是以政府部门及其工作人员主导的其他社会组织大众共同参与的一种管理活动。西双版纳州应建立违法建设与公共空间安全的联动安全管理制度，突出辖区政府的安全监管职责，对违法建设进行全体系的安全管理。西双版纳州“城中村”的空间安全最应被重视。第一，对违法建设的房屋结构、建筑质量要有一个专业的评估。可以考虑成立一个专门管辖房屋施工队伍管理办公室，对所有施工人员进行身份验证，资质验证，这样可以从源头上把控“城中村”建筑或临时建筑的施工质量。第二，大多数“城中村”的建筑物间隔相当窄，只有一条单行道，消防安全隐患大。可以考虑在城中村每一栋建筑物的每一层摆放消防栓、灭火器，消防警报器。再次，针对其他水电气等安全隐患各县市要落实属地管理主体责任。各办事处可联合社区“体验式”隐患排查，住房建设、消防、安全监管、市场监管、供水、供电、供气等行业主管部门联合开展治理工作。第三，引导违法建设小区利害关系人积极参与协同治理，撬动社会资金进行辅助治理，逐步解决空间安全问题。

　　（二）明确拆除重点，落实确权登记

　　在保障违法建设安全的基础上，建立严格的违法建设执法拆除制度及完善产权管理的违法建设确权登记制度。通过行政执法部门执法拆除，权籍管理部门产权确权登记两种持续处置路径，治理存量违法建设问题。

　　1.执法拆除制度方面。做好违法建设治理工作的前提是加强巡查防控力量，坚持“零增量、去存量”现代化城市建设过程中进行违法建设清除的重要原则。第一，明晰职能，建立行政问责制度。政府要充分发挥领导作用，建立政府领导、属地为主、部门联合、行政问责的模式，同时结合党风廉政建设主体责任有关要求，对在违法建设治理中失职、渎职、腐败问题或引起重大安全事故的相关工作人员进行行政问责，把“零增量”真正做到实处。第二, 城建相关政府部门的上层部门要加强对不同层级部门的联络，及时了解不同行政区的违建案件发生情况和处理方式，及时制定和调整方针对策，帮助各级执法部门顺利进行执法操作。

　　2. 确权登记制度方面。第一，加强疏解布局，发挥规划的引领作用。对于城市违法建设的疏解思维不能简单停留在对土地产权的单一纠结上，而是要务实地将土地管理与城市管理分开，分别处置，不断地落实和加强城市管理，将原本因为场所来源不合法便没有被城市有效管理的经济活动，纳入到正常的城市管理范围之内。第二，通过多种政策工具融合，实现共同发力。应综合利用规划、土地、资金等多种政策工具，加大力度引导违法建筑的综合治理。将符合安全条件、可利用的合法外存量建筑纳入合法产权管理，既是政府体现治理职能的应有之义，也是现阶段解决历史遗留问题的基础性政策。必须摒弃非此即彼式思维，简单对立现状确权与重构确权，两者事实上是互补互促关系。第三，明确政策界限，严厉查处非法房地产开发与销售。一方面，要充分与国家“小产权房”政策和房地产走势进行衔接，预防法律风险和行政风险。在确权范围上贯彻保障“原村民居住建房”的权利的政策思路，分阶段适时引导入市转让、对市场进行调控预留空间。另一方面，严厉打击违法建筑的开发和销售行为，并加强舆论宣传，在新闻媒体上进行风险提示和预警宣传。

　　（三）形成长效机制，短期合力治理

　　1.畅通渠道，构建防违立体格局。违法建设拆除的巨大阻力来源于当事人的抵触情绪，除了当事人利益至上观念之外，一些违法建设确实是由于历史遗留问题或政府管理不到位形成的，所以治理还是要围绕“以人为本、和谐执法”的理念，尽可能减少各方损失。作为管理、规划、建设的源头，国土资源部门要严格按照审批标准对建设项目进行监测，一旦发现苗头要及时抑制。城管执法部门要加强巡查，及时消除违建的可能性，发现在建违法建设时，要责令立即停止施工、整改，不停建整顿，迅速组织人力强行拆除，形成有力震慑，以达到震慑的效果。

　　2.“运动式”治理要向新型常规治理模式转型。从目前来看，西双版纳州针对违法建设主要采取“运动式”治理模式。“运动式”治理有明确的的目标和任务，能够快速制止违法行为，在领导小组和部门联动的权力整合下，确实提高行政效率及公众对违法建设治理的知晓率。但从长远来看，“运动式”治理始终是治标不治本，与我国推进治理体系和治理能力现代化的要求还是有一定的差距。所以，违法建设新型常规治理模式是集制度化、法治化、科学化、民主化、高效化为一体的治理模式。一是应形成违法建设治理相关的体系制度；二是应在科学立法的基础上严格执法，坚持法定职责必须为；三是应改善行政执法权分散导致的治理碎片化，用好权力清单，明晰权责关系，抓实用人导向；四是应转变政府治理理念，最大限度发挥民众、社区、物业等社会力量，让公众真正的用建言献策、提供线索、强化监督等理性方式参与公共事务；五是应通过现代信息技术运用实现高效治理，在卫片图斑基础上，通过遥感卫星动态监测、航拍图比对、无人机现场勘查等技术降低治理成本、提高治理效能。

　　3.建立层级管理机制。通过不同行政区域内的层级划分，“放权”给基层行政单位和执法部门，通过多层次布控、全方位监督来增强违法建设治理工作的时效性和效率。第一，在村级单位设置自查位点，将违建发生率与村干部的政绩考评放在一起，同时由群众代表形成监督部门，监督相关干部在实施违法建设处理过程中是否出于政绩考虑而采用过激手段。第二，加强日常巡查和宣传频率，并督促这些地区的干部合情合理的、不定期的开展摸排调查，同时派驻调查组对巡查工作进行监督和核对，并对相关的主要干部设立考评内容和违建惩治办法，由上至下的形成严格的追责准则。

　　 （责任编辑：魏学红）

　　参考文献：

　　［1］ 数据来源：景洪市城管局、勐海县自然资源局、勐腊县自然资源局。数据说明：本表格是2019年度统计数据，其中，一些数据已发生变化，只能作为2019年度的参考。

　　［２］ 叶青.违法建设的否定与肯定［D］.安徽大学，2007.

　　［３］ 陈志勤. 城市城市违法建筑治理的研究［D］.广西大学，2014.

　　［4］ 李娟.城市城市违法建筑治理问题研究［J］.法制博览，2018（10）:69-70.

　　［5］ 王才亮：违章建筑的界定与处理［M］．北京：中国建筑工业出版社，2005.

基层党校“教研咨一体化”建设探析

**李玉云**

**（中共西双版纳州委党校，云南 景洪 666100）**

　　摘　要： 教研咨一体化体现了新时期党校工作的发展趋势，对推进党校教学科研工作，顺利完成大规模培训轮训干部的任务具有重要的意义。作为党校的教学科研工作者，必须敏锐地把握目前的形势和机遇，努力探索教研咨一体化的实现机制和路径。

关键词： 基层党校；教研咨一体化；思考

　　所谓党校教研咨一体化，就是在党校教研一体化的基础上，加入为党委政府决策服务的要素，使得党校教研工作紧紧围绕各级党委政府的中心工作而展开，更好地发挥科研为教学和党委政府决策服务的职能，实现党校教学过程、科研过程和决策咨询服务过程的有机统一。它的内涵被形象地概括为“教学出题，科研解题，答案进课堂，成果促发展”。推进“教研咨一体化”既是基层党校自身改革发展的内在要求，也是地方经济社会发展的客观需要。

　　一、地方党校“教研咨一体化”建设存在的突出问题

　　（一）直接支持党委政府中心工作比较难，教学科研咨政存在脱节现象

　　党校教学、科研的考核自成体系、各自独立，教研人员既要承担繁重的教学任务，又要应对硬性的科研考核，时间、精力顾此失彼。有的教研人员缺少明确的专业定位和科研方向，教学专题和科研课题设置缺乏相对稳定的学科归属目标，导致教学科研选题的游击性和随意性，缺乏精准的聚焦和长期性的关注，与学科建设、社会实际结合不紧。

　　（二）受党校科研能力和水平的制约，理论研究成果创新性不足，政治导向、理论引领作用不到位

　　近年来，基层党校广大教研人员围绕党的重大会议精神，发表了一系列理论宣传文章，发挥了较好的政治导向和理论引领作用，但理论创新和超前意识都有不足，存在着“现学现用”、“不重理论武装，偏重理论包装”的问题。由于目前党校的教研人员大多来自高校，对党委政府具体工作和调研还缺乏了解，而且教研人员数量较少，工作任务比较繁重，时间、精力和经费难以保障，所以工作难度比较大。

　　（三）教咨二者的结合比较困难，决策支持功能发挥不突出

　　从实际来看，党校科研成果总体上重量轻质，缺少精雕细刻、厚积薄发的精品力作，基础性理论研究多、实证性研究少；重复研究多、原创性研究少。有的咨政课题角度不新，调研不透，理解不深，针对性不强，缺乏有力度、有分量的拳头产品，与新型地方智库的时代要求和地方党校的功能地位很不相称。在科研咨政方面，科研文章和成果大多显得华而不实。县市党校每年提交的文章数量巨大，公开发表的文章不少，可能够真正运用于实践的成果少之又少。大多的调研报告仅仅局限于完成之后，存在调查分析的深度不够，解决问题的效果甚微，因此常常被束之高阁，难以把理论运用于实践中。

　　（四）科研成果进不了党校课堂

　　一是一些地方党校教员做科研没有紧紧围绕党性教育以及党和国家的重大理论进行，做出的科研没有体现党校特色，自弹自唱、自言自语的成份比较多，因而进不了党校课堂。二是科研成果认定、科研课题立项及科研成果评奖上存在问题。一些地方党校教员不围绕党和国家重大理论和实践问题做科研，不围绕党委和政府中心工作做科研，不围绕教学专题做科研，而仅凭个人兴趣爱好做科研。基层党校在教学上理论空洞，缺少实践经验与实际调研。在实际教学过程中专题讲授存在两种情况：一是讲授的专题过于高大上，纯理论讲授会使课程显得枯燥空洞，无法落地；二是切口太细，只讲某个地方的普遍性问题，比如政治、经济、文化、生态都涉及，内容繁琐驳杂，这样显得既不专业精深，也不开拓，局限于某个地域特色。

　　二、地方党校“教研咨一体化”的路径探索

　　（一）鼓励教师结合自己的特长或特点，积极探索“教研咨一体化”的多种模式

　　近年来，全国各地基层党校正确处理教学与科研的关系，积极探索实践，寻求教研咨一体化实现路径，取得了一定的认识和成绩。笔者认为，可以建构教学主导型、科研主导型、学科主导型、项目主导型、基地主导型等多种教研咨一体化发展的类型模式。

　　1.教学主导型模式。即通常所说的“教学出课题、科研出成果、成果进课堂”。其主要环节和流程为：教学需求→调查研究→理论成果→教学方案→课堂讲授→总结完善→教学专题。此模式以教学为中心，围绕教学做文章，注重教学效果，从教学的需求出发，以科研为手段，通过实际调研和课堂讲授，教学与科研互动，最终达到形成教学专题、提高教学质量、完成教学任务的目的。

　　2.科研主导型模式。其主要环节和流程为：科研课题→调研分析→科研成果→教学转化→深化研究和应用。此模式以科学研究为中心，从科研课题研究入手，以教学为手段，注重成果转化应用，提高党校科研“四个服务”的能力和水平。

　　3.学科主导型模式。其主要环节和流程为：学科任务→理论分析→实际调研→学科架构（基本原理和案例实证）→教学应用→经验总结→学科完善。此模式围绕党校重点学科建设，以理论研究和实证调研为手段，通过教学实践反复检验修正、完善，广泛吸纳专题研究的丰硕成果和实际教学的丰富经验，形成特色鲜明的党校学科体系，为党的理论研究和党员干部教育培训提供教材教例。

　　4.项目主导型模式。项目即是教学科研专题，其主要环节和流程为：项目确定（价值选择）→项目设计（方式方法和要求）→项目招标（组建精干团队）→项目实施（理论或咨政成果和教学方案）→项目应用（科研应用和教学应用）。此模式重在围绕加强党的领导解决党委政府中心工作中的一些重大问题，完成专题教学任务，加强党员干部教育培训，切实提高能力素养。

　　5.基地主导型模式。其主要环节和流程为：信息斟筛→特色调研→基地确定（类型、内涵）→基地打造（理论指导和实际运用、价值支撑和经验总结）→教学应用→基地提升（固型）。此模式以基地为主导，科研教学相融合，为提升基地价值品位，发挥其在党员干部教育培训中的积极作用，具有重要意义。

　　除了可以以教学、科研、学科、项目、基地等主导因素构建教研咨一体化模式外，实际工作中，还可以考虑教学方法主导型、学员需求主导型、咨政需要主导型、教学资源开发主导型等模式。比如近年来一些党校探索开展现场教学、案例教学、研究式教学、会诊式教学、体验式教学、情景模拟教学及辩论式教学等新的教学方式方法，必须有充分的科研参与、充实和提升，这也成为促进形成构建教研咨一体化模式发展机制的现实需要和可能。

　　（二）真抓实干，发挥好教研咨的联动作用

　　教学、科研、咨政是驱动党校工作的“三驾马车”，相互联系、相互作用、相互促进。县市党校充分调动三者之间的能量转换，使教研咨一体化的“经络”更顺、“血脉”更畅。

　　1.发挥教学“传道”功能，推进教学科研互动。建议把案例教学的课堂搬到案例教学点。比如县级贫困村，旅游资源丰富。利用结对帮扶的机会，组织现场讲学、案例教学、专题研讨会，为相关村寨设计休闲旅游发展规划，为制定投资开发策略规划出谋献策，将相关村寨独特自然资源和历史文化资源写进全域旅游建设课题，打造成为党校课堂和科研课题的“活样本”。比如，西双版纳州的边境最美村寨勐海的勐景来已经是比较成熟和保护比较完好的傣族村落，可以成为乡村旅游和美丽乡村建设的案例教学点；初具规模仍需提升的有勐罕镇曼嘎俭村委会曼空岱村小组（美丽乡村旅游）、曼嘎俭村委会曼峦嘎村小组（传统民居改造）、曼累讷村委会曼远村小组（传统傣族村落）、曼累讷村委会曼秀村小组（污水处理系统）、曼法村委会曼龙董村小组（美丽乡村建设）等几个村落都比较适合做美丽乡村建设和提升人居环境的案例教学点。

　　2.发挥科研“解码”功能，促进科研咨政融合。党校课题研究坚持走本土化、咨政化的路子。一是立足州情、县情，推动科研本土化。把州情县策作为科研的主战场，全力推行“县域经济发展课题研究”工程，形成特色课题，大部分建言素材都可以是地地道道“本土料”。2009年-2019年，西双版纳州委党校教师提交文章997篇，公开396篇，其中，省级公开147篇；课题立项171项，其中国家级1项，省级24项，州级51项，从调研文章到课题立项，紧紧围绕西双版纳州经济社会发展的热点难点问题来开展科研咨政的功能，通过数年的积累，在党校培养起了一支能到田间地头调研、能深入各大村寨宣讲有能力有担当的师资队伍。二是彰显特色，实现科研咨政化。坚持以主体班培训为科研活动平台，每期分组安排学员广泛深入农村、企业、社区，开展专题调研活动，用课堂知识去分析解答县域经济社会问题。

　　3.发挥咨政“献智”功能，实现咨政教学双赢。一是以咨政促决策。基层党校要坚持从教学建议和举措中找咨政重点、咨政观点，让讲坛声音传入各级党委决策，实现咨政教学双赢。二是以咨政促教学。借助“名师名课”工程平台，实现了咨政与教学循环转换，“知”与“智”有效融合，打造教学精品专题并在全州范围内营造学习氛举办巡回宣讲活动，即为教师提供了实现自我价值的良好平台，也实现了理论宣讲至上而下到基层的畅通的传播体系。

　　（三）做活机制壮根基

　　党校教学科研咨政一体化离不开机制创新。党校在办学实践中，形成了一套行之有效的长效机制，厚植了一体化的“根基”。

　　1.坚强有力强保障。积极承担办好管好建好党校的责任，抓关键、补短板、创特色，为创新推进党校“教研咨一体化”，建立了坚强有力的保障机制。一是教师培养常态化。常态化安排党校教师参加培训，组织部门优先选派党校年轻教师到州县窗口部门锻炼，努力打造一支既有丰富理论知识又有实践经验的教师队伍。二是人才资源一体化。整合全州人才资源，着力打造基层党校人才“师资库”，在保证党校教研人员的基础上，从州委组织部干部人才库中选拔教学人员，成立“党校专才库”，为推进“教研咨一体化”提供充足的人才资源。三是阵地建设标准化。实施《西双版纳州2020干部教育培训计划》，每年专题研究党校工作，现场解决实际问题，改善办学条件，建立党校特色的现场教学科研基地，为“教研咨一体化”建设提供实践平台。

　　2.有为有位谋合作。构建“教研咨一体化”，关键是州委主导，基础是党校主动，建立广泛的合作机制。一是组建权威研究机构。与相关部门联合，在党校挂牌成立“西双版纳经济、文化等重点课题研究学会”，整合全州研究主体力量，统一组织、统一管理，开展全州经济改革与发展的政策理论研究和咨询服务，为党委政府决策提供依据和建议，承担有关部门委托的科研课题、发展规划、重大政策、思路谋划等任务。二是搭建信息共享平台。充分利用微信公众号等网络渠道，高效发挥政府工作动态，收集整理政府基础数据，挖掘发现部门乡镇特色经验，为“教研咨一体化”提供全面准确的信息资源。三是建立联合推广机制。整合州委办、政府办和州委党校内部刊物，以课题研究成果为重点，统一编撰《西双版纳州经济社会发展研究》，每季度发行一期，呈送主要领导和各部门。并充分发挥各自推广渠道，面向市、省、中央积极推荐优秀课题成果，形成推广合力，提升党校科研咨政影响力。

　　3.健全考核重激励。以制度建设为抓手，建立健全考核激励机制。激励党校教师努力积极进取，学校把教师当做重点培养人群，想方设法爱护培植青年优秀教师并为教师搭建平台。一是建立“三量并重”考核体系。年初明确全年科研课题任务量，科研课题教学转化量在40%以上，课题成果咨政采纳量在60%以上，把“教研咨一体化”纳入绩效考核。二是制订“三位一体”奖励制度。在教学科研咨政成果认定上，建立一整套既融合又区分的激励制度，将低水平成果和高质量成果严格区分，制订优秀教学专题、科研课题和咨政服务的考评细则，每年评选最佳教学专题、最佳科研课题、最佳建言材料，对实现“教研咨一体化”的成果予以重奖，对取得优秀教学科研咨政成果的人员，在外出考察、职称评聘、干部任用等方面给予优先考虑，有力地推“教研咨一体化”进程。

　　4.熔铸一支高素质教师队伍。以党校教师队伍建设为重要抓手，坚持教研咨协调发展，努力实现三者有机统一，良性互动，打造一批高水平力作和教学精品，锻造一支高素质、综合型人才队伍。首先，党校是干部教育的熔炉，因此对党校教师要求尤其严格，既要有政治的敏锐性，也要有理论研究的深厚功底，既要有拿得出手的文章，也要有上得了台面的精品课程；既要有开阔的视野，也要有沉得下心来搞研究的定力。因此，对党校教师的师资队伍建设就显得尤为关键，党校教师的知识的储备更新需要跟得上，既要让教师有课上，也要培养教师主动备课授课的兴趣。其次，强化培养党校教师的责任担当意识。教师通过党校这个大平台来发挥自己教书育人的作用，通过科研咨政来支撑教学精品课的打造。

（责任编辑：罗云丽）