

划分片区、多管齐下的“片区扶贫开发”战略是新时期的国家扶贫战略。多年来,科技扶贫作为片区区域发展与扶贫开发的重要手段,推动了贫困地区产业发展和民生改善。

本文以秦巴山连片特困地区的调研为例,对新时期片区扶贫开发的显著特征进行了总结分析,并对当前片区的致贫原因、贫困特征、主要困难等作出基本判断,对当前推进科技规划先行、先行试点等紧迫工作提出建议。

新时期片区扶贫开发的特征和政策建议

——秦巴山区广元市调研的案例分析

■王书华 王元 刘冬梅

为开展新时期的科技扶贫工作,中国科学院发展战略研究院成立“秦巴山片区开发与科技扶贫”调研组,前往川陕甘三省交界处的深山区——四川省广元市,开展秦巴山片区科技扶贫工作重点调研。本报告是在调研组成员多年来跟踪研究科技扶贫工作基础上,结合本次实地调研,提出了对当前片区扶贫开发工作的几点认识与当前科技扶贫工作的政策建议。

新时期片区扶贫的显著特征

2011年11月中央扶贫工作会议召开,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》随后公开发布,11个“连片特困地区”与中央之前已经明确实施特殊扶持政策的西藏、四省藏区和新疆南疆三地州等14个特殊片区被确定为新时期全国扶贫攻坚主战场。由此,在进入本世纪的第二个十年,一个以片区为主、多管齐下的“片区开发与扶贫”新战略开始实施。回顾自上世纪80年代初开始的国家扶贫战略的发展历史,本次新战略的提出与当前形势和地区发展紧密结合,具有显著的时代特征。

1. 由“点”上扶贫向“面”上扶贫转变

当前,我国的绝对贫困人口在分布上表现为大分散、小集中态势,带有明显的区域性特征,且主要集中在一些连片特殊困难地区,特别是一些连片特困地区,生态环境脆弱,生存条件恶劣,自然灾害频繁,基础设施和社会产业发展明显滞后,贫困程度深,已越来越成为我国全面建设小康社会进程中的最大障碍。而随着我国经济社会的全面发展,区域间资金、人才、信息等经济要素流动日趋活跃,区域合作的广度和深度也在日益加深,城市群、都市群、经济带等区域一体化趋势特征明显。因此,新时期遵循区域经济发展理论,坚持“连片开发、综合治理”的片区扶贫开发战略,既是对多年扶贫开发成功经验的总结,也是当前全国贫困状况现实国情的具体要求,在推进区域发展基础上开展扶贫工作,已成为新时期扶贫开发的显著特征。

2. 由“投资拉动型”扶贫向“创新驱动型”扶贫转变

近年来,党中央、国务院相继颁布了若干具有战略意义的系列区域振兴规划和区域发展指导意见。通过对这些规划和指导性意见的梳理和分析,我们发现:在多个区域振兴规划或意见中,明确将“加强区域创新体系”、“构建创新型区域”确定为重要目标,都突出科技创新在区域振兴战略中的重要手段和切入点。

对于贫困地区而言,推动地区发展由投资拉动型向创新驱动型发展更是新时期扶贫攻坚战略的根本要求。但由于受交通、信息、自然等客观条件制约,贫困地区多位于山区和生态脆弱地区,科技一方面要通过支撑和引领中心城市发展,进而辐射带动贫困地区发展,即“片区开发”思想;另一方面是加大科技成果在贫困地区特色产业、资源开发型产业中的应用,在更大区域范围内配置科技创新资源,才能真正促进贫困地区的产业转型,改变长期以来普遍采取的投资拉动型、资源消耗型的地区开发模式。因此,新时期的扶贫开发战略要坚持片区科学发展,就需要在更大的地域范围内选择创新驱动型的发展路径。

3. 由发展“自然经济”向注重“科技创新”转变

在我国广大的农村和贫困地区,农业产业化、市场化和社会化程度低,广大贫困地区缺乏高端的产业体系支撑,农业组织化程度低,服务于创新、创业的社会化的农村科技公共服务体系尚不完善,并且尚没有形成依靠创



山区

图片来源:昵图网

新,推进科技创业、兴业的政策体系,对培养和吸引农村技能型人才、创业型领袖人物的支持和引导政策不足。因此,新时期科技扶贫工作中,将注重支持和引导贫困地区科技创业的系列政策的实施,将培育贫困地区的创新创业人才、完善创业的组织化建设、推进社会化的服务体系作为扶贫工作的切入点,从而真正推进地区产业的升级与经济活跃,推动科技创业成为新时期科技扶贫的主题。

调研区的基本情况

秦巴山集中连片特殊困难地区(简称“秦巴山片区”),跨河南、湖北、重庆、四川、陕西、甘肃六省市的80个县(市、区)。片区西起青藏高原东缘,东至华北平原西南部,跨秦岭、大巴山,地貌类型以山地丘陵为主,气候类型多样,年均降水量450-1300毫米,地跨长江、黄河、淮河三大流域,是国家重要的生物多样性和水源涵养生态功能区。片区国土总面积22.5万平方公里,2010年末总人口3765万人,人均地区生产总值和地方财政一般预算收入分别为11694元和455元,农村居民人均纯收入3978元,均低于全国平均水平(6977元)。秦巴山片区,因其集革命老区、大型水库库区、自然灾害易发多发区、地震重灾区“四区”于一体,内部地理环境差异大、发展条件不同、致贫因素错综复杂,而成为国家新一轮扶贫开发攻坚战主战场中涉及省份最多的片区。

广元市地处四川盆地北部、秦岭南麓,位于嘉陵江上游,毗邻陕西、甘肃两省,是四川主要的北部通道,属秦巴山片区的腹地城市。全市辖7个县区,全部为革命老区县、地震重灾区,在国家确定的秦巴山连片特困地区中,广元市7个县区全部包含在内。

2011年全市总人口为314万人,其中乡村人口242万,占77%,是典型的山区农业市,农民人均纯收入达到4895元,为全国平均水平的70.16%。

据统计,2000年全市农村有贫困人口72.31万人,贫困发生率为29.48%,2001年以来,广元市累计投入各类扶贫资金47亿元,培训农村青壮年劳动力并转移就业3.84万人,开展农村实用技术培训71万多人次,扶持近60万人改善了生产生活条件,到2007年底贫困人口减少到30.98万人,贫困发生率下降到13%。但由于“5·12”汶川特大地震的影响,使全市贫困人口

增加到52.64万人,贫困发生率上升到21.4%。

到2010年底,全市尚有42.17万贫困人口,贫困发生率仍达17.62%;按照国家新的扶贫标准,全市贫困人口则达63.19万人,贫困发生率超过26%,比全国平均水平高出近一倍。重大自然灾害造成的贫困面广、贫困程度深、贫困久治未除、已脱贫的又多易返贫,是广元市农村贫困地区的基本现状。

对当前秦巴山片区扶贫开发的几点认识

1. 未实现经济结构的转型是秦巴山区长期处于贫困的根本原因

尽管此次调研所达地区相对于秦巴山片区而言很少,但从走访的村镇和全国的统计数据看,目前片区内绝大多数人口的温饱问题已基本解决,即使是绝对贫困人群也能得到各方的助援。因此,新时期片区扶贫的重点已不再是解决“贫”,而是摆脱“穷”,即如何致富的问题,并最终实现区域的整体发展和小康社会。

值得关注的是,片区内所辖的国家(省)级贫困县都具有很高的稳定性,即很多县区都是自实施扶贫战略开始即确定的第一批国家(省)级贫困县,多年的扶贫并未使这些县区发生根本的变化。这些县区确实具有一些客观的原因,如秦巴山片区内的县区大多数地处深山区、农业人口众多、地少人多且农业产出低下、较少规模

的独特资源、交通不便且相对封闭,片区内如广元、巴中等中心城市对其发展的辐射带动作用有限,人才、技术、信息和资金等市场要素的配置都很匮乏等等。但是,从根本的原因分析看,最重要的是,这些县区并未进入或者实现经济结构的转型。其主要的特征就是农业人口占比居高不下、城镇经济规模偏小、工业部门对地方经济的贡献长期停滞在较低的水平,现有工业也主要为规模较小和低层次的传统产业,商业等服务业的发展也还处于较幼稚的阶段。

调研中我们发现,过去的扶贫开发以县区为主,工作的重点也是以解决“三农”为对象,而新时期确定的片区扶贫开发战略则是以更大地域空间范围内的贫困县(市、区)为主。因此,扶贫工作的重点应是片区内的中心城市和次中心城市为主,通过增强和培育这些中心与次中心城市的经济规模与辐射带动作用,加快推进和实现经济结构的转型来带动“三农”问题的根本解决。

2. 大分散、小集中成为当前贫困人口分布的区域性特征

经过30多年的发展,我国面上的贫困有了较大缓解,但发展的地区不平衡矛盾却更加突出,绝对贫困人口在地域分布上表现为大分散、小集中的态势,且主要集中在14个连片的特殊困难地区,呈现出明显的区域性“超稳定”特征。按照新的十年扶贫规划,国家扶贫标准提高至农民人均纯收入

2300元(2010年不变价),根据测算,到2011年底,中国对应的扶贫对象规模约为1.28亿人。在秦巴山区,由于洪涝、泥石流等自然灾害易发多发,因灾致贫返贫现象严重。据统计,国家和省级扶贫开发工作重点县占区内县数的90%;51个汶川地震极重灾区和重灾县中有20个在片区;有42个县属于南水北调中线工程水源保护区;69.3%的农户还存在饮水安全问题。连片特困地区的一个共同的特征就是:自然灾害频繁,社会公共服务和产业发展明显滞后,地区贫困发生率高,正成为我国全面建设小康社会进程中的最大挑战。

3. 重大自然灾害的影响成为当前扶贫开发要解决的重要问题

当前,贫困地区人民群众的基本温饱问题已经解决,贫困问题已经由绝对贫困转向了相对贫困,转向了在解决温饱基础上与全国平均水平的差距问题。针对贫困人口分布特点,国家扶贫战略也由“点”式开发扶贫转向“面”的扶贫开发,从而推动片区扶贫开发已经成为国家战略。尤其在地震重灾区,灾后农房重建造成农民负债重、偿还难,片区内部的经济差距不断扩大。例如,震后广元全市19.6万户农房进行重建。

从调查的情况看,灾后农户永久性住房建设负债重。农民重建农房负债砖混结构的在4万-8万元,木架结构的在2万-6万元,受灾农户人均负债超过1万元。特别是极重灾区青川县等地由于震后地质灾害频繁,农户多次重建农房现象突出,负债更加沉重,严重负债成为今后五至十年内影响其生产和生活的主要困难。

同样值得关注的是,灾后重建使县镇的基础设施发生了历史性的巨大变化,县、镇所在地新建了一大批具有现代化标准的公共设施,但由于经济尚在恢复中,这些公共设施部分仍处于闲置状态,但其每年的维护与运营费用已成为县镇财政的一大负担。

4. 现代农业发展的科技支撑能力不足导致片区产业层次低

在广元市的山区县,油橄榄、黑木耳、有机茶等山区特色农业的集约化、产业化程度普遍不高,多停留在种植和初加工阶段,缺乏支撑产业链延长、附加值提高的相关技术研发能力和集成示范能力。

目前全市农民纯收入中,本土经济创造的收入不足40%,主要靠外出务工挣钱,而这部分收入极不稳定。如青川县有丰富的亚热带光热资源,境内海拔800米以下的山坡地区是油橄榄引种栽培的一级适生区,考虑到油橄榄浑身是宝,既可榨制高级食用油,又可利用废渣做橄榄树的肥料,橄榄核还可以做成精美的工艺品,具有良好的生态效益和经济效益。因此,青川县已将发展油橄榄产业作为全县的一大致富产业,目前全县拥有油橄榄种植基地8万亩,是“全国油橄榄第一县”。但目前最大的问题是缺乏先进的栽培技术和管理经验,而国内从事油橄榄产业研发的科研院所和科技力量又几乎没有,造成面积虽大,国外引种的树苗成活率低,结果率低,经济效益差,严重影响了农民种植油橄榄的积极性。

这几年在国家对山区生态保护的政策支持下,农民还能得到一定的经济补偿,但随着政策到期,最担心的就是有可能出现砍树的风潮。

秦巴山区科技扶贫工作的几点建议

1. 充分认识秦巴片区扶贫开发的复杂性,坚持规划先行

回顾自上世纪80年代以来的国家科技扶贫工作,有成就、有经验、有特点、有目标是其最为显著的特征,多年科技扶贫工作有很多成功的经验可

以借鉴,其中一个重要的原因就是每个阶段的扶贫工作都首先注重扶贫规划的引导和整体部署。因此,当前在确立片区扶贫新战略的大背景下,现在的片区科技扶贫无论在空间广度还是在扶贫对象上,都有了很大的变化。

秦巴山区地域广阔,致贫原因复杂,发展条件也有很大差异,但是从目前的各种文献和数据上看,我们还没有关于这一片区的整体情况,包括生态特征、农业生产条件、已有产业基础和社会发展状况等方面的基本把握,这就需要先摸清此类情况和真正的问题。我们建议应对秦巴片区开展一次整体的科学调查活动,在此基础上,对未来若干年的秦巴片区科技扶贫工作作出一个综合性的规划,以较明确地指导与协调各项具体的科技扶贫工作。

2. 坚持差异化扶贫政策,推进片区科技扶贫的试点建设

从空间来看,连片特困地区发展不平衡矛盾非常比较突出,宜采取先行试点方式,选择贫困发生率最高、扶贫难度大、具有片区扶贫示范意义的地区先行试点,然后逐步推广片区扶贫工作。秦巴山区,涵盖6省80个县,是全国11个最新确定的片区扶贫开发中规模最大、地域差异性最大的一个片区;区内差异化的生态条件、基础设施、城镇体系、产业发展等现实,决定了科技扶贫需要坚持差异化扶贫政策。有必要在对秦巴片区城市带、资源富集、气候条件特点和生态功能差异性开展研究与分析基础上,探索不同生态功能区、不同城镇体系地区的科技扶贫路径与重点,推进秦巴山片区科技扶贫试点工作。

调研组发现,以地震重灾区和生态保护区为重要特征的广元市,地理位置上居于川、陕、甘三省结合部,是四川省与陕西、甘肃快速交通的北部通道上,地处中国西部生态体系的重要节点——嘉陵江上游生态屏障,生态地位独特而重要,拥有丰富的特色农业资源,已经形成了一批猕猴桃、茶叶、食用菌、中药材等优势特色农业产业。因此,建议将广元作为秦巴山区科技扶贫核心示范区,给予在规划研究与编制、扶贫项目立项等工作的支持。

3. 加大科技支撑特色产业的培育力度,满足贫困人口增收需求

多年的地区发展与扶贫经验表明,针对当地的特色产业,加大科技支撑力度,积极延长产业链,创新链和产业链,提高产业化水平。例如,针对当前广元市在油橄榄特色产业化发展中存在的种苗育苗难、挂果少、不挂果、病虫害等诸多无法解决的现实科技问题,建议设立青川县油橄榄产业化“国际合作基地”,依托我国与西班牙开展国际科技合作的契机,在我国与西班牙开展国际科技合作框架协议中,通过项目安排、人才培养等给予重点倾斜支持。同时,重点抓好肉食品、饮料、特色农副产品和粮油精深加工,大力发展食品制造业;积极协调金融机构继续给予贫困地区农民小额信贷支持,大力推行“一村一品”和“基地+协会+农户”、“基地+企业+农户”的发展模式,切实促进震区农民持续增收,支持与推进广元全国绿色食品原料标准化基地建设和现代农业示范园区建设与升级工作。

4. 对广元纳入科技特派员基层创业行动试点予以支持

注重创业引导和支持,是新时期加强农业科技工作的有力抓手。科技特派员工作是有效解决农业科技成果转化的重要手段,进一步推进科技特派员或特派员团队基层创新创业行动,鼓励、支持和组织广大科技人员到基层创新创业,指导并支持广元科技人才的培养,培育广大农村“产业领袖式”的带头人,把先进、适用技术直接导入农业生产第一线,有效地实现科技成果的转化,带动广大农村富民惠民。

作者简介:

王书华,中国科学院发展战略研究院研究员,农村与区域发展研究所副所长。

王元,中国科学院发展战略研究院研究员,常务副院长。

刘冬梅,中国科学院发展战略研究院研究员,农村与区域发展研究所副所长。

机构概况:

农村与区域发展研究所是中国科学院发展战略研究院的一个重要研究部门,研究团队拥有区域经济学、农业经济学、环境经济学等多学科背景。主要研究方向为区域经济与产业发展中的重大科技需求与科技政策研究,编制全国和区域科技发展战略规划、接受委托开展高新区及科技园区的发展规划研究。开展全国县市(基层)科技进步考核研究、农业与农村科技发展战略与农业技术转移与推广体系建设研究、科技扶贫等若干重大科技问题研究。