

准印证号：(53)Y000052

内部资料 免费交流

曲靖社会科学

密

(总第139期)

2020 2

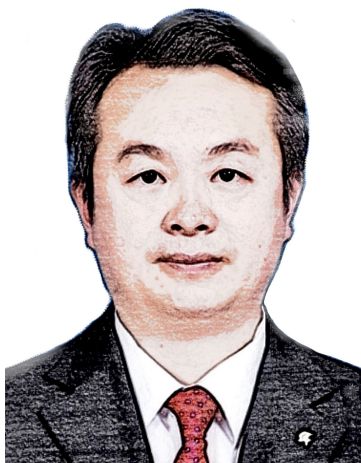
Q U J I N G S H E H U I K E X U E

主 办 云南省曲靖市社会科学界联合会
云南省曲靖市社会科学院



曲靖市第十次哲学社会科学优秀成果获奖者，获奖作品：《自治与他治：乡村扶贫场域的三重聚焦——基于云南永红乡的扶贫实践》（论文二等奖）

余锋，1982年生，云南宣威人，汉族，曲靖师范学院马克思主义学院讲师。先后荣获“优秀教师”“优秀实习指导老师”等荣誉称号。主要从事基层治理、乡村治理、扶贫开发等领域的研究工作。发表学术论文近20篇，在《云南行政学院学报》等核心期刊上发表论文3篇。主持科研项目2项，参与国家社科基金项目1项，云南省哲学社会科学项目1项，曲靖市哲学社会科学项目1项。



曲靖市第十次哲学社会科学优秀成果获奖者，获奖作品：《多媒体环境下聋校五、六年级听觉障碍学生阅读能力研究》（著作三等奖）

王东，男，汉族，1974年8月出生，云南曲靖人，现代教育技术专业硕士，正高级教师。先后荣获云南省“万人计划”教学名师、曲靖市珠源教学名师，曲靖市中青年学术技术带头人，曲靖市王东名师工作室主持人，1993年至今任教于曲靖市特殊教育学校。受聘担任教育部特殊教育教材审定专家、中国教育技术协会中小学专业委员会常务理事及特教段学术委员。出版专著1部，在《中国特殊教育》《现代特殊教育》《教育信息技术》等国家和省、市级刊物发表论文30多篇，先后主持国家和省、市级课题7个。10余次应邀担任国家级和省级课赛评委，近年来在省内外已开设各类专题培训100余场次。

把论文写在脱贫攻坚的大地上

■ 薛永壁 / 文

脱贫攻坚到了最紧要关头，夺取全胜在此一举。越是紧要关头，越要坚定必胜信心，越要有一鼓作气的决心，尽锐出战、攻坚克难，不获全胜决不收兵。今年是脱贫攻坚收官之年，全省从3月6日到6月30日组织开展决战决胜脱贫攻坚百日总攻行动，确保按时打赢、全面交账，绝不让一个兄弟民族掉队、不让一个民族地区落伍。

脱贫攻坚推进到现阶段，提高质量是核心要求，短板补得越强，脱贫效果越好、质量越高。从决定性成就到全面胜利，面临的困难和挑战依然艰巨。我们还有贫困县未摘帽、贫困村未出列、建档立卡贫困人口未全部脱贫。虽然同过去相比总量不大，但都是贫中之贫、困中之困，是最难啃的硬骨头。尤其是新冠肺炎疫情带来的新的挑战，给我们完成脱贫攻坚目标任务增加了难度。

日前，省委常委、市委书记李文荣轻车简从，采取不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同、直奔基层、直插现场的方式，深入会泽县随机暗访调研脱贫攻坚工作。李文荣强调，脱贫攻坚越到紧要关头，越要力戒形式主义、官僚主义，要以求真务实的优良作风在精准扶贫、提升群众满意度上下狠功夫、花大力气，确保全面打赢脱贫攻坚战。调研中，他要求，要以问题为导向，对照“两不愁三保障”脱贫标准，全面排查梳理，建立工作台账，把问题找准挖透，全面整

改、不留死角、不留隐患；要抓好扶贫对象动态管理工作，始终坚持精准扶贫、精准脱贫这条生命线，全面开展脱贫监测户和边缘户的摸底核查工作，全面落实扶贫政策，确保精准扶贫、精准脱贫。

全市社会科学界积极响应市委、市政府的号召，尤其是“决战决胜脱贫攻坚百日总攻行动”启动后，市社科联（院）动员倡议全市广大社科理论工作者深入实践，深入基层一线，向实践学习，向人民群众学习，不断增强脚力、眼力、脑力、笔力，充分发挥社科界的智力优势和学科优势，着力加强对全市脱贫攻坚中重大理论和现实问题的思考、研究，努力做出具有决策参考价值、学术创新价值、文化积累价值、思想教育价值的精品力作，更好地为全市脱贫攻坚建言献策，为市委、市政府科学决策提供服务。

把论文写在脱贫攻坚的大地上，既是社科战线响应市委、市政府对全市脱贫攻坚要求的使命任务，也是社科工作者积极投身脱贫攻坚伟业的责任担当。在决战决胜脱贫攻坚的紧要关头，社科理论工作者仍需要深度调研，挖掘和总结、提炼和提高，为决战脱贫攻坚、决胜全面小康提供理论支撑。社科理论工作者只有走进脱贫攻坚的热土，找到真问题，不断从感性认识上升到理性认识，才能形成经得起实践、人民和历史检验的优秀成果。

曲靖社会科学

2020年第二期（双月刊·总第139期） 出版日期：2020年4月

主 办 云南省曲靖市社会科学界联合会
云南省曲靖市社会科学院

顾 问 赵正富 杨蔚玲

主 编 岳石林

副 主 编 王小祥 陈黎维

编 委 朱 升 唐 玲 李生荣

范全军 臧国书

编 辑 汪德勇 高 皓 陈小琴

董 立

实习编辑 张 兵 王 鑫 陈 熙

编辑部电话：0874-3365168

编辑部传真：0874-3190268

来信与投稿：qjshkx@126.com

曲靖社科网：www.qjskl.cn

地 址 云南省曲靖市文昌街67号曲靖

宾馆三号楼2楼

邮 编 655000

印装：曲靖飞越彩印有限公司

电话：0874-3219735

印数：2300册

卷首语

01 把论文写在脱贫攻坚的大地上 /薛永壁

特别策划

04 坚持以人民为中心发展思想视野下曲靖决胜全面建成

小康社会的实践路径探究 /魏建功

09 创新发展是曲靖全面建设小康社会的关键所在

/朱谷生

12 实施精准就业扶贫 全面建成小康社会 /桂亚平

16 从就业这个风向标看曲靖的小康 /许太学

21 多措并举助力因病致贫返贫农民共享全面小康

/史祝云

26 全面建设小康社会视域下曲靖市生态文明建设的实践

与探索 /夏显泽

31 曲靖市脱贫攻坚易地扶贫搬迁安置点群众精神文明

建设探析

——以会泽县为个案研究 /蒋云川 赵应华

CONTENTS 目录

- 35 曲靖市全面建成小康社会的进程、短板与对策
——基于全面建成小康社会经济发展视角的分析 /丁 源
- 43 补齐决战决胜全面建成小康社会的短板
——富源县墨红镇脱贫攻坚的成效与展望 /付天财

工作研究

- 48 以文化旅游产业助推曲靖绿色转型 /范利军
- 52 乡村的不可替代性——乡村振兴的切入点 /中共曲靖市委党校课题组
- 55 曲靖市乡村发展特征及振兴路径研究 /朱海燕

理论研究

- 60 云南县域生态文明建设中制度体系的构建与完善 /王自红
- 64 十八大以来精准脱贫存在的主要问题及对策研究 /余 锋 高满良
- 69 精准脱贫背景下扶贫生态系统中的大数据运用及其优化路径 /李斯托

封二：专家风采

封三：《曲靖社会科学》征稿启事

坚持以人民为中心发展思想视野下 曲靖决胜全面建成小康社会的实践路径探究

■ 魏建功/文

坚持以人民为中心的发展思想，是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一，是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心理念，体现着中国共产党人不忘初心、牢记使命的鲜明政治态度，是党在新的历史起点上开展一切工作的出发点和落脚点。

全面建成小康社会是中国人民的梦想，既是一项关系中华民族伟大复兴中国梦顺利实现的系统工程，更是一项惠及全国各族人民现实生活的民生事业，是以习近平同志为核心的党中央坚持“以人民为中心”发展思想、回应新时代人民对美好生活需要所作出的庄严承诺。正如习近平总书记2016年12月21日在中央财经领导小组第十四次会议上的讲话中指出：“全面建成小康社会，不是一个‘数字游戏’或‘速度游戏’，而是一个实实在在的目标。在保持经济增长的同时，更重要的是落实以人民为中心的发展思想，想群众之所想、急群众之所急、解群众之所困，在学有所教、劳有所得、病有所

医、老有所养、住有所居上持续取得新进展；要坚持以人民为中心的发展思想，用新发展理念统领发展全局。”

2020年，是全面建成小康社会的决胜之年、收官之年，曲靖市正认真落实中央、省委部署要求，克服疫情影响，全力投入到决胜脱贫攻坚、全面建成小康社会的伟大事业中。因此，有必要回顾党的十八大以来坚持以人民为中心发展思想，总结曲靖全面小康社会建设的实践经验，从而进一步科学理解新时代以人民为中心发展思想，紧密联系曲靖的具体实际，认真研究和思考其要求，为抓好全面建成小康社会决胜之年、收官之年的各项工作提供理论和实践指导。

一、新时代以人民为中心发展思想的内涵

人民立场是马克思主义政党的根本政治立场。中国共产党自创立伊始，就把坚持人民立场作为自身坚定不移的价值取向，从毛泽东提出“全心全意为人民服务”的思想到邓小平提出“三个有利于”

作者简介：魏建功，曲靖师范学院法律与公共管理学院。

的判断标准和社会主义本质论，再到江泽民提出“始终代表最广大人民的根本利益”、胡锦涛提出“以人为本”的科学发展观等思想，这种一脉相承的人民主体唯物史观是我们党的各项事业不断取得成功的根本保证。

自党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在治国理政的实践中提出并践行了以人民为中心的发展思想，把改善人民生活、增进人民福祉作为一切工作的出发点和落脚点，始终坚持“民心”是最大的政治，把改革开放的成果惠及全体人民，提出2020年实现全面建成小康社会一个也不能少的庄严承诺。在十九大报告中，习近平总书记指出：“人民是历史的创造者，是决定党和国家前途命运的根本力量。”“一个政党，一个政权，其前途命运取决于人心向背。”这一系列论述，从国家和人民、党和人民、干部和群众等关系的维度，深刻揭示了发展为了人民、发展依靠人民以及发展成果由人民共享的发展理念，这既是对马克思主义人民观的继承和发展，也是对人民主体地位作出的更加透彻的全新阐释。

二、新时代以人民为中心发展思想在曲靖的实践

（一）坚持发展为了人民建设小康社会

如何看待和处理人民在国家中的地位？如何看待和处理人民在历史、社会发展中的作用？这是唯物史观和唯心史观的分水岭。马克思主义政党坚持的是唯物史观，认为人民是全部历史的推动者，是社会变革的决定力量，是社会精神财富和物质财富的创造者。习近平总书记在党的十九大承继了马克思主义唯物史观的这一基本观点，强调“人民是历史的创造者，是决定党和国家前途命运的根本力量。必须坚持人民主体地位。”习近平总书记的这

一重要论述，不仅仅是对马克思主义经典作家的简单继承，而是赋予了其丰富的时代内涵，对其丰富内涵的具体把握，仍然需要我们结合全面建成小康社会这一重大论题的考察而展开。

党的十八大以来，曲靖在推进全面小康建设的进程中，遵循新时代人民主体地位，紧紧依靠600多万珠源人民，推动区域经济社会实现了高质量跨越式发展，地区生产总值于2017年提前3年实现比2010年翻一番的目标，2018年地区生产总值达2013.4亿元、人均生产总值达3.3万元；2019年，全市生产总值增长10%左右，城镇和农村常住居民人均可支配收入分别增长8.5%左右、9%左右，主要经济指标高于全省平均水平，为决胜全面建成小康社会奠定了坚实的基础。

（二）坚持发展依靠人民建设小康社会

“历史活动是群众的活动，随着历史活动的深入，必将使群众队伍的扩大。”党的十八大以来，曲靖坚持发展依靠人民建设小康社会，凝聚各族人民群众力量，依托地域优势、人才优势和新中国成立以来形成的良好基础，建成了新兴农业、工业、商贸服务业等一、二、三产业协调发展的新型产业体系结构，区域产业体系不断完善，经济结构优化升级。

1. 建成现代新型农业产业体系。农业生产从“靠天吃饭”向质量兴农、绿色兴农、科技兴农全面转变，农业经济从“以粮为纲”向粮食、经作、畜牧、渔业多点并重转变，世界一流“绿色食品牌”正在形成，建成全国最大的优质烤烟生产基地，粮食、油料、蚕茧、肉类产量稳居全省第一位，8个县（市、区）被列入全国粮食生产大县和生猪调出大县；累计认证“三品一标”农产品396个，宣威火腿、大河乌猪、富源魔芋、博浩生物获

评中国驰名商标，外向型蔬菜出口日本、欧盟等国家和地区。建成全国首家省级蓝莓工程技术研究中心和官春云院士（油菜）等19个院士（专家）工作站。2019年第一产业实现增加值438.41亿元，增长5.7%。

2. 建成富有地方特色的现代工业体系。党的十八大以来，曲靖坚持以供给侧结构性改革为主线，持续推进煤炭、钢铁、化工等传统产业转型升级，绿色水电铝、绿色水电硅、液态金属等新兴产业发展迈出坚实步伐，建成集电解铝—铝合金新材料—铝电化学应用为一体的绿色水电铝产业链，建成1个国家级经济技术开发区、7个省级工业园区、2个市级工业园区，是全省现代装备制造业的重点布局地区。2019年第二产业实现增加值1004.28亿元，增长10.0%。

3. 建成覆盖城乡的现代服务业体系。大力发展生产性服务业和生活性服务业，建成多种经济成分、经营方式、流通渠道并存，覆盖城乡的现代服务业体系，被列为国家级区域流通节点城市、全国养老服务业综合改革试点地区、全国家政服务体系建设试点城市，以曲靖市电子商务创业园为代表的新产业、新业态、新模式不断涌现，2019年第三产业实现增加值1194.90亿元，增长10.6%。目前，曲靖一、二、三次产业结构比为16.6 : 38.1 : 45.3，第三产业占比显著增加，成为支撑经济发展的第一产业。

（三）坚持发展成果由人民共享建设小康社会

共享理念实质就是坚持以人民为中心的发展思想。习近平总书记指出，“我们党的执政水平和执政成效都不是由自己说了算，必须由人民来评

判。”“最终都要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，人民权益是否真正得到了保障。”党的十八大以来，曲靖把共享理念体现在全面建成小康社会的实践之中，让人民共享推进全面小康建设的成果。

1. 加大统筹城乡力度，城镇化水平显著提高。围绕建设珠江源山水园林城市发展定位，健全城乡融合发展的体制机制，城乡发展不断融合，沾益、马龙成功撤县设区，麒沾马一体化建设发展步伐加快，一个百万人口的大城市已经初具雏形，被评为“国家卫生城市”“国家园林城市”，入围中国城市品牌评价（地级市）百强榜第87位。宣威、罗平、陆良市域次中心城市地位不断强化，富源、会泽、师宗县域中心城市建设加快推进。2019年《曲靖市文明行为促进条例》正式施行，全国文明城市创建成效显著，罗平、会泽省级“美丽县城”创建扎实推进，实现省级以上园林县城全覆盖。“特色小镇”建设实现突破，罗平鲁布革布依风情小镇被命名为“云南省特色小镇”。积极推进乡村振兴战略，启动县域村庄布局规划和实用性村庄规划编制。持续推进农村人居环境综合整治，建成乡镇垃圾处理设施211座、生活污水处理设施115座、污水管网942公里，建设行政村公厕535座，改造农村无害化卫生户厕17.7万座。

2. 基础设施显著改善，小康发展支撑更加有力。党的十八大以来，曲靖加强以综合交通为主的“五网”基础设施建设，2016年进入“高铁时代”，2017年在全省率先实现“县县通高速”、建制村全部通硬化路，2018年高速公路通车里程达806公里、铁路运营里程达629.7公里，公路总里程

达3.2万公里，是新中国成立初期的39倍。同时，4G网络、光纤宽带实现行政村全覆盖，水库总库容达24.8亿立方米，集中供水率达94.4%，天然气利用走进千家万户，基础设施实现了从瓶颈制约到优势支撑的重大飞跃。深入贯彻习近平生态文明思想，大力改善城乡环境，深入开展全国文明城市、国家园林城市创建和城乡人居环境提升行动，累计处置各类工业固体废物796万吨、修复受污染耕地3061.8亩，自然保护区面积占国土面积的10.5%，2019年森林覆盖率达45.9%，成功创建为国家森林城市。

3.民生福祉持续增进，人民生活质量提升显著。脱贫攻坚取得显著成效，聚焦“两不愁三保障”，打好产业扶贫、就业扶贫、易地搬迁扶贫、生态扶贫、教育医疗住房“三保障”5场硬仗，2019年实现全市16.88万人脱贫、15个贫困乡和509个贫困村出列，贫困发生率下降到1.89%。社会事业全面发展，区域教育中心建设加快推进，高中教育已成为靓丽名片，成功创建国家公共文化服务体系示范区。区域医疗卫生中心建设加快推进，有各类卫生机构2611个、医疗卫生从业人员3.23万人，彻底改变了“缺医少药”、群众健康没有保障的状况。覆盖城乡的社会保障体系全面建成，人民群众告别了“半年糠菜半年粮”的穷困日子。2019年全市城镇常住居民人均可支配收入37314元，同比增长8.4%；农村常住居民人均可支配收入13697元，同比增长10.5%。

三、决胜全面建成小康社会之机坚持以人民为中心的实践指向

在全面建成小康社会进入决胜和冲刺阶段，坚持以人民为中心的发展思想具有鲜明的实践指向。

“‘治国有常，而利民为本。’以人民为中心的发展思想，不是一个抽象的、玄奥的概念，不能只停留在口头上、止步于思想环节，而要体现在经济社会发展各个环节。”那么，如何才能在曲靖决胜全面小康的关键阶段贯彻这一发展思想？根据国情市情，要注意把握以下实践路径：

（一）要创造跨越式发展的曲靖速度，保持经济平稳健康发展

虽然我国经济发展已进入新常态，但我国是世界上最大的发展中国家这一基本实际依旧没有改变，经济建设仍然是一切工作的重中之重。尽管曲靖从整体上实现了小康，但是，经济社会发展整体质量有待进一步提升、区域内发展不平衡等问题依然突出，主要矛盾仍然集中表现为经济发展的质量不高、平衡性和协调性有待提高。因此，推动经济高质量发展在曲靖决胜全面建成小康社会的阶段依然是主要矛盾。因此，必须认真贯彻落实习近平总书记关于2020年1月19日至21日考察云南提出的关于“坚持新发展理念，推动经济高质量发展”的重要指示，树立正确政绩观，把新发展理念贯穿到经济社会发展全过程，落实到保障和改善民生、推动高质量发展等具体工作中，不断开创区域经济高质量发展新局面，进一步扩大经济增量，为决胜全面小康打下坚实的物质基础。

1.要全力以赴稳增长。围绕产业建设、基础设施建设、民生社会事业等领域，争取更多项目获得地方政府专项债券等政策资金支持，将更多项目列入国家和省规划；挖潜扩能稳增长，坚持做大总量与提升质量并重、做强存量与做优增量并举，积极帮助实体经济纾困解困，加大中小企业培育力度，

推动实体经济提质增效。

2.持续推动农业高质量发展。要围绕构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，着力打好曲靖“绿色食品牌”。一是加快种植业结构调整，以优质高效为着力点，优化区域布局和品种结构。二是加快畜牧业转型升级，推进畜牧业健康发展和畜牧产品稳定供应。三是大力发展农产品加工业，推动农业标准化品牌化发展。四是引导农业与休闲、旅游、文化、教育、科技、康养等产业深度融合，促进农村一二三产业融合发展。

3.加快推进传统工业转型升级。以产品换代、生产换线、智能制造为重点，鼓励支持企业加大设备更新和技术改造投入，提高企业装备条件和信息化水平。着力打造区域先进制造业中心，以打好“绿色能源牌”为重点，打造面向南亚东南亚的先进制造业中心。

4.努力构建现代服务业体系。一是以“健康生活目的地牌”为引领，推动旅游业高质量发展，主动融入大西南旅游圈，推动“文体旅商”融合发展，打响“大珠江源”文化旅游品牌。二是推动商贸服务业提质升级，打造一批集购物娱乐、餐饮体验等服务功能为一体的城市商业综合体和特色商业街区，培育一批特色鲜明的“夜间经济”商业圈，催生城市经济发展新动能。三是推动电子商务向农村广泛延伸覆盖，鼓励和支持消费新业态新模式向农村市场拓展，促进农村消费升级。四是大力发展现代物流业，构建布局合理、功能完善、畅通高效的物流网络，带动发展集物流、仓储、加工、贸易为一体的产业体系。

（二）持续打好脱贫攻坚战，确保贫困地区全面小康的建成

目前，曲靖市会泽、宣威等部分农村仍然是脱

贫攻坚的最后堡垒。为此，要坚决贯彻落实习近平总书记2020年1月19日至21日考察云南最新讲话中关于“保障和改善民生、决战脱贫攻坚”的重要指示，全面落实以人民为中心的发展思想、践行全心全意为人民服务的宗旨，分类施策，精准发力，高质量打赢脱贫攻坚收官之战。

一要自觉做到依靠群众、引领群众紧盯目标任务，落实精准方略，聚焦“两不愁三保障”突出问题，坚持脱贫攻坚资金、重大工程项目、扶贫政策举措向深度贫困地区集聚，聚力深度贫困地区强力攻坚，坚决攻克脱贫攻坚的最后堡垒。

二要把人民群众的所想、所盼、所急融入脱贫攻坚实际，创造性地开展工作。创新模式，把农村劳动力就业作为促进贫困人口增收的重要渠道，加强适用技能培训，推动实现规模人口的农村劳动力转移就业。扎实抓好易地扶贫搬迁集中安置点配套基础设施及公共服务设施建设，做好搬迁困难群众权益保障和后续扶持等工作，确保搬得出、稳得住、能脱贫，巩固提升已摘帽县和4个非贫困县脱贫成果，确保贫困地区到年底脱贫摘帽，与全国人民同步实现全面小康。

总而言之，党的十八大以来，曲靖推进全面小康建设进程中之所以取得辉煌成绩，正是始终坚持贯彻了以人民为中心这一习近平新时代中国特色社会主义思想的核心理念。当前，决胜全面建成小康社会时不我待，曲靖要实现与全国人民一道全面建成小康社会，实现在全省率先建成全面小康，仍然必须毫不动摇地坚持以人民为中心发展思想，依靠曲靖人民创造历史伟业，才能夺取全面建成小康社会的最后胜利。 **社科**

责任编辑：张 兵

创新发展是曲靖全面建设小康社会的关键所在

■ 朱谷生/文

全面建成小康社会是我国经济社会发展的战略目标，也是实现中华民族伟大复兴中国梦关键一步。党的十八大以来，曲靖市委市政府切实贯彻中央“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局要求，深入贯彻落实习近平总书记考察云南重要讲话精神和云南省委关于“闯出一条跨越发展的路子，与全国同步建成全面小康社会”的决策部署，结合曲靖经济社会发展状况以及在全国小康的地位，提出力争在全省率先全面建成小康社会的奋斗目标，团结和带领全市600多万各族人民凝心聚力、加压奋进、深入改革、勇于创新，不断加快推进全面建成小康社会的历史进程。时至今日，全面建成小康社会战略目标仅剩不到一年的时间，又受到席卷全球的新冠肺炎疫情影响，任务重、难题多，经济社会高质量跨越发展面临着许多困难和严峻挑战，如期实现与全国同步建成全面小康社会的目标可期性与艰巨性并存，为此，必须通过创新发展来推动和支撑宏伟战略目标的实现。

一、创新发展是曲靖全面建设小康社会的根本动力

创新是一个民族进步的灵魂和精神支柱，是一个国家兴旺发达的不竭动力。创新驱动是推动经济社会发展的第一动力，是全面建成小康社会的根本保证和关键所在。曲靖与全国一道同步建成小康社

会，从根本上也得依赖创新发展的引领和驱动。

（一）创新发展是曲靖全面建成小康社会的新型理念

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，集中反映了我们党对经济社会发展规律认识的深化，为我们党带领全国人民夺取全面建成小康社会决战阶段的伟大胜利，不断发展新经济，提供了强大思想武器。在这五大发展理念中，创新发展居于首要地位，是引领其它发展理念的“龙头”。曲靖作为西部欠发达地区，在与全国同步全面建成小康社会和在云南率先建成小康社会的征程中，尚有许多重点任务要完成，也有许多难题需要破解，而这一系列重点任务的最终完成和难题顺利解决说到底要在创新发展理念的指导下，从创新发展理念中获得崭新的思路和方略。

（二）创新驱动是新时代曲靖经济社会的根本动力

经济获得更加持续更加健康发展是全面建成小康社会的重要核心指标，也是全面建成小康社会的物质基础。在我国经济发展进入新常态的背景下，发展的驱动力逐步由要素驱动转变为创新驱动。依靠科技创新为主的自主创新成为一个国家兴旺发达的不竭动力；创新驱动是当今区域经济结构实现战

略性调整的关键驱动因素，是实现“五位一体”总体布局下全面发展的根本支撑和关键动力。曲靖作为云南省重要工业基地和农业大市，传统产业比重较大，转方式调结构的任务较重，再延续以前依靠资源支撑的发展模式越来越难以为继，必须把创新驱动的新引擎全速发动起来，有效推进经济结构战略性调整，为经济社会发展提供前所未有的强劲动力，为最终实现全面建成小康社会目标提供强有力的支撑和保障。

（三）科技创新是曲靖全面建成小康社会的衡量指标

小康社会是20世纪80年代党中央谋划我国经济社会发展蓝图时提出的战略构想，也是人民的理想目标。从提出“小康社会”概念之时就有明确的衡量指标，随着认识的深化和发展演变，全面小康的衡量指标越来越丰富。党的十八大报告根据我国经济社会发展实际和新的阶段性特征，在党的十六大、十七大确立的全面建设小康社会目标的基础上，提出了一些更具明确政策导向、更加针对发展难题、更好顺应人民意愿的新要求，国家统计局等相关部门提出了从经济发展、人民生活、三大攻坚、民主法治、文化建设、资源环境等六大方面，共选取52项指标作为监测对象，建立了一套更加科学全面的监测体系。其中科技创新作为经济发展的重要组成部分，有4个指标被列入统计监测，具体包括互联网普及指数占2.0的权重，科技进步贡献率占2.0的权重，研究与试验发展经费投入(R&D)强度占2.0的权重，战略性新兴产业增加值占GDP比重占2.0的权重，这就意味着曲靖要与全国同步全面建成小康社会，必须在科技创新方面达到上述4项量化指标。

二、创新发展是曲靖全面建成小康社会亟待突破的难题

党的十八大以来，曲靖市委市政府主动融入国家创新驱动发展战略，从全局高度把科技创新作为培植发展新动能，推进供给侧结构性改革和产业

转型升级的重要举措，积极建设科技创新平台，着力发展高端制造业，聚集科技人才，培育创新型企业，优化产学研体系，重点推进有色金属深加工及液态金属精细化工、生物资源加工等高新技术产业集群发展，科技自主创新取得了历史性进展。研究与试验发展经费投入强度从2010年的0.22%增加到2018年的1.04%，增加了0.82个百分点；研究与试验发展经费支出从2010年的2.18亿元增加到2018年的20.99亿元，是2010年的9.63倍；科技进步贡献率从2010年的42%提高到2018年的54.6%，提高了12.6个百分点。

但是，相对于经济发展的客观要求来说，曲靖科技创新水平还明显不高，对全面建成小康社会的推动和支撑还十分有限。根据曲靖市全面建成小康社会统计监测评价结果显示，截止2018年，全市科技进步贡献率为91.00，相差0.9；互联网普及指数为76.10，相差23.9；研究与试验发展经费投入强度为41.6，相差58.4；战略性新兴产业增加值占GDP比重为10.28，相差89.72；离全面建成小康社会的科技创新指标要求还有明显差距。如果同广西柳州、贵州遵义、四川绵阳周边省区第二大城市比较，可以发现，由于兄弟省区第二大城市科技自主创新能力强，科技进步贡献率大，特别是四川绵阳利用国家西部科技城的机会，积极发展科技含量高的先进产业，大幅度提高高新技术产业和战略性新兴产业的比重，使经济发展后劲不断增强，发展内在质量和效益水平明显提高。而曲靖科技自主创新能力相对较弱，对经济贡献率相对较低，产业结构中高新技术产业和战略性新兴产业占比相对较低，经济发展的量和质都要低于广西柳州、贵州遵义、四川绵阳等兄弟省区第二大城市，全面建成小康社会的进程也要慢于兄弟省市第二大城市。2015年~2018年间，曲靖与广西柳州市人均GDP的差距从33189元扩大为43147元，与贵州遵义市人均GDP的差距从8185.49元扩大为15133元，与四川绵阳市人均GDP的差距从8835.51元扩大为14748元。（详见下表）

三、以创新发展推动曲靖全面建成小康社会的对策建议

回顾改革开放40年来经济社会发展历程和脉络,可以发现“创新”作为经济社会发展和社会进步的关键词一直贯穿全面建设和建成小康社会的全过程。从“向科技进军”到“科学技术是第一生产力”,从“科教兴国战略”到“建设创新型国家”,从“创新驱动发展战略”到“创新发展理念”,对“创新发展”都在不断完善和升华。今年是曲靖决胜全面建成小康社会的收官之年,更要把创新发展置于改革开放和经济社会高质量发展的核心地位,以其促进全面建成小康社会战略目标的圆满实现,针对市场化进程缓慢、创新人才严重匮乏、创新投入不足、加之传统文化的束缚,使得有利于自主创新的各种环境还没有真正形成,应采取以下对策措施:

一是要树立创新意识。创新意识是坚持解放思想、实事求是、敢闯难关、敢冒风险的意识,是以创新的观念审时度势,以创新的勇气直面问题的意识。要深入贯彻落实“五大发展理念”,以新颖的思想观念审视发展的机遇、环境和优势,选择适合曲靖实际的发展模式和路径,从而保证曲靖经济社会发展真正步入内涵式发展轨道。

二是引导科技自主创新。要通过市场制度的安排和法治建设,建立起规范、公平、开放、有序的市场环境和通畅的信息交换环境,为曲靖创新发展

提供正确的导向和激励机制,引导市场主体加大科技研发方面的投入,加强同高等院校和科研院所的合作,围绕生产和经营领域的科技难题,广泛开展协同创新,攻克共享技术和关键技术。

三是要在贯彻落实国家各种创新政策的前提下,根据曲靖的具体情况,制定并实施有利于自主创新的投資政策、财税政策、金融政策、科技产业政策,引导资金、人才、技术向曲靖重点产业尤其是新兴产业汇聚,构建产学研一体、分工协作的协同创新体系,开展知识创新、技术创新,以创新成果促进新产业增长点的诞生和发展。以液态金属和石墨烯等科技研发成果为依托,大力发展现代高新技术产业;以光伏电子为代表发展新材料产业,以生物质能为代表发展新能源产业;同时,围绕物联网、互联网等信息技术的应用,积极发展农村电子商务、工业电子商务、跨境电子商务等电子商务产业。

四是以骨干企业为核心组建企业创新联盟,以高技术、高附加值产品研制为重点,开展行业共性技术和关键技术的研发,提高行业主导产品的研制和开发水平,促进产品的升级换代,提高资源型产品的精深加工能力,增加下游产品品种,进一步延长产业链,提升产品附加值,提高科技进步对经济社会发展的贡献率,推动发展动能向创新驱动轨道转化。江科

责任编辑:张兵

2015~2019年曲靖与柳州、遵义、绵阳人均GDP增长情况比较

| 城市 | 2015年 | 2016年 | 2017年 | 2018年 |
|------|----------|----------|----------|----------|
| | 人均GDP(元) | 人均GDP(元) | 人均GDP(元) | 人均GDP(元) |
| 广西柳州 | 60233 | 64224 | 69249 | 75945 |
| 贵州遵义 | 35229.49 | 38709 | 44060 | 47931 |
| 四川绵阳 | 35879.51 | 38202 | 43015 | 47538 |
| 云南曲靖 | 27044 | 29266 | 31806 | 32798 |

实施精准就业扶贫 全面建成小康社会

■ 桂亚平/文

就业扶贫是指通过各种措施，让各类贫困劳动力能够在政府及全社会的帮助下获得就业机会，从而使各类贫困家庭因此获得必要的家庭收入实现脱贫增收。就业扶贫是精准扶贫的重要组成部分，增加就业是扶贫工作中最有效的脱贫方式。

一、曲靖市就业扶贫工作现状

曲靖市是云南省脱贫攻坚的主战场之一，2014年以来，全市实现建档立卡贫困人口71.94万脱贫，贫困发生率从2014年的14.76%降至2019年底1.89%；1032个贫困村脱贫出列，占贫困村总数的85.79%，3个贫困县高质量摘帽，为夺取全市脱贫攻坚战的最后胜利打下了坚实的基础。

近年来，随着曲靖市脱贫攻坚的不断深入开展，就业扶贫工作取得了较大的成果。截至2019年底，曲靖市共有农村劳动力308.74万人，已转移就业170.31万人，转移就业率达55.16%。其中有建档立卡贫困劳动力45.37万，已实现转移就业28.48万人，转移就业率达62.77%。贫困劳动力就业率最高的富源县，转移就业率88.97%；最低的罗平县，转移就业率48.5%。从转移途径上看，乡（镇）内就地转移就业8.6948万人，占30.53%；乡（镇）外县内转移就业3.4693万人，占12.18%；省外省内转移就业11.8121万人，占41.48%；省外转移就业4.5028

万人（含境外0.0179万人），占15.81%。2019年，全市新增农村劳动力转移就业15.68万人次，组织化转移就业7.6万人，其中，建档立卡贫困农村劳动力转移就业4.08万人，组织化转移就业1.88万人。全市通过“引导、专项、技能、专项服务、经营、创业”等共培训农村劳动力47.83万人次，其中，共培训建档立卡贫困劳动力15.37万人次。扶持建档立卡贫困劳动力63人创业，发放创业担保贷款945万元，带动就业157人。共开发乡村公益服务岗位14698个，创建就业扶贫车间374个，促进贫困劳动力就地就近就业，吸纳贫困劳动力就业7015人。

二、曲靖市就业扶贫工作中存在的问题

曲靖市各级各部门尽职尽责，加大就业扶贫力度，呈现出力度全面加强、进度全面加快、质量全面提高、效果全面显现的良好态势。但就业扶贫工作中仍有一些问题亟待完善。

（一）就业扶贫工作合力不够

就业精准扶贫是一项涉及扶贫、财政、农业、林业、教育、民政及金融等各个行业和部门的系统工程，需要加强协调和配合，充分整合资源，形成合力。目前各部门相关扶持政策、工作联系、项目对接、资金整合等相互之间协调不够，缺乏资源信息共享平台，不能形成有效的联动机制。

作者简介：桂亚平，中共曲靖市委党校。

（二）基础信息数据不够准确

基层就业创业工作头绪多、任务重、压力大，而乡镇、村级组织力量薄弱，人员少、经费少。在人员不足、工作经费紧张的情况下，对全市农村劳动力特别是贫困劳动力动态信息掌握不及时，准确度不够，造成后续精准跟踪服务效果不佳，导致工作质量效能偏低。

（三）培训组织难、针对性不强

农村劳动力接受教育机会少，就业能力低，主动获取技能的意识不强，不愿学、怕学等畏难情绪严重，因此，培训后促进就业的效果并不理想。此外，由于依靠基层公共就业服务机构摸底和培训机构宣传动员，农村劳动力培训意愿采集难，培训针对性还不强，促进就业的作用发挥不明显。

（四）转移就业稳定性不够

由于农村劳动力外出务工人员主要集中在产业低端层级，他们工作任务繁重、工作环境较差、工资收入较低。从驻“长三角”“珠三角”劳务工作站招工信息来看，相当一部分农村劳动力无法上岗，只能“望岗兴叹”或从事繁重体力劳动，许多人往往成为“被回流”的主要群体。

（五）本地产业吸纳就业不足

曲靖市二三产业还不够发达，当地工业发展水平不高，企业规模不够大、不够好，能够吸纳的农村劳动力人口数量有限，而且不同地区经济发展情况不同，易地扶贫搬迁特别是会泽县组织进城贫困家庭劳动力要实现充分就业、稳定就业目标存在较大困难。

三、提高曲靖市就业扶贫工作的对策

（一）加强宣传引导，激发贫困劳动力的内生动力

1. 加强扶贫政策宣传力度。扶贫先扶志，扶贫必扶智，加强劳动力就业意识宣传，营造形成全社会支持、共同参与农村劳动力转移输出就业扶贫的

良好氛围，创造农村劳动力“想出去、敢出去、出得去”的良好条件。要充分发挥村“两委”班子的“主心骨”作用，精确到户对贫困人口家庭进行走访和谈话，鼓励其树立正确的就业意识和就业观念，帮助其摆脱就业困难、就业无用等畏难情绪和错误思想，鼓励其通过自己的努力摆脱贫困，最终找到适合自己的致富路径。

2. 树立就业创业脱贫典型。榜样的力量是无穷的，要旗帜鲜明地鼓励他们勤劳致富，鼓励他们学习致富引路人的先进事迹，积极宣传当地脱贫攻坚先进人物，鼓励更多贫困人口自力更生，找到出路。树立本地外出务工、返乡创业脱贫典型，用他们身边看得见、摸得着的成功案例提高宣传说服力，选好用好致富带头人、请脱贫户讲述自己的“创业经”和“致富史”，坚持正确的舆论导向，唱响就业创业脱贫主旋律，形成良好的示范效应。

3. 提高转移就业的带动效应。加强与经济发达的周边省市就业合作机制建设，通过与东南沿海地区省市的人才招聘部门进行约谈，建立合作事宜，为双方企业和劳动力之间建立信息传递的桥梁，并且积极与招聘用人单位进行协商，保障就业人口获得健康检查、补贴等用工福利待遇。建立专门的就业福利保障管理部门，加强点对点的用工福利监督，帮助外出就业人口维护合法权益，推动转移就业良性循环。

（二）进一步加强组织领导，提高信息服务水平

1. 建立健全劳务对接机制。通过与政府各部门的密切沟通和交流，我们可以充分把握当地产业的发展，并且通过和企业的友好合作第一时间收集到企业第一手的招聘和用工需求信息，并根据劳动力的情况进行一一推荐。同时，充分利用政府公共就业机构、劳动力转移就业扶贫办公室、劳务中介、劳务经纪人等多方途径，对企业用工方面的信息进

行集中和核实，并在此基础上筛选出符合曲靖劳动力需求的企业并进行实地考察。主动邀请管理规范、务工环境好、薪资待遇佳的用工企业到曲靖洽谈。

2. 建立健全用工需求基础信息库。优先使用“农村劳动力基层调查”手机APP，核实更新农村劳动力信息数据，健全完善农村劳动力信息管理台账和信息库，将所有16至60岁劳动力的个人信息、培训需求、就业意向和就业情况的基本信息输入信息库，并实行动态管理。改变以往村级登记、乡（镇）录入、县级报送等多环节、低效率的弊端，同时节约人力物力成本，减少登记录入差错，提高数据质量。加强与统计、扶贫、公安等相关部门沟通联系，做好数据信息比对工作，保障数据准确完整。确保本区域内户籍人口中适龄的普通劳动力、技能劳动力以及部分丧失劳动能力的人口全部纳入农村劳动力资源数据库并实行动态管理，为稳就业、促就业工作提供真实可靠的基础性数据信息支撑。

3. 推广使用“互联网+就业”。不断完善曲靖市人力资源社会保障网、曲靖公共就业服务网、曲靖人力资源市场网、曲靖就业微信公众号、曲靖人社手机APP等公共就业服务平台，通过信息化管理，运用现代云技术进行招聘宣讲和宣传，广泛宣传就业创业政策。利用当地农村人口喜闻乐见的方式传播就业知识，提高人口就业能力，让就业信息在劳动者、企业和政府等多方之间自由流动，提高信息传递效率，避免出现劳动信息闭塞的情况，转变劳动人口就业意识。

（三）实施精准培训，提高就业培训实效

1. 加大培训资源整合力度。推动政府、用人单位等各方面对贫困人口就业创业的扶持，通过培训，帮助就业人口提高就业能力，改善就业环境；推动建立专门的贫困人口就业培训部门，有针对性

地向他们提供适合自身发展的培训项目，推荐其树立正确的就业观念，帮助其具备满足不同就业层次的工作能力。

2. 加大培训政策宣传力度。当前，还有部分农村贫困人口缺乏正确的就业观念，因此需要当地村委会、扶贫工作办公室等部门共同协调，利用走访、广播等形式，点对点向农村人口宣传正确科学的就业观，指出培训的好处，展示通过培训获得就业能力后为就业者带来的积极影响。鼓励适龄劳动力参加相关的就业指导 and 培训，提高自己的法律意识、责任意识和自力更生、艰苦奋斗的意识，推动农村贫困人口就业。

3. 提高培训针对性、实效性。坚持开放的原则鼓励培训部门和机构设点培训。通过政府购买培训服务，以招标、邀标、竞争性谈判等方式，公开、透明、择优选定师资雄厚、运作规范、质量上乘的培训机构开展就业培训，帮助农村人口实现科学就业，优质就业。结合农村劳动力的求职意向，有针对性地开展有特色、个性化的技能培训，把技能培训与就业扶贫联系起来，开设贴近贫困劳动力实际需求的技能提升培训班，如电焊、餐饮、缝纫、种养殖、电商等，并加强培训就业跟踪服务。

（四）强化保障措施，增强转移就业的稳定性

1. 建立健全劳务奖励激励机制。兑现好奖励激励机制，关心、鼓励中介机构、劳务经纪人参与农村劳动力转移就业行动，加强转移就业支持力度，对于能够成功转移贫困劳动力参与就业的，运用拨款进行补贴，按照就业成功人口作为补贴依据。激励各培训机构、就业中间人等参与到转移就业的行动中来，为其搭建宣传平台，帮助其建立与企业、与劳动力沟通的桥梁。积极发挥就业引路人的号召作用，鼓励更多农村人口参与转移就业。

2. 组织实施好农村劳动力转移就业。推进曲靖

各县（市、区）与上海市、浙江省、广东省、江苏省等东部沿海发达地区签订对口帮扶、劳务协作协议，积极推动村（居）委会、乡政府、用人单位、农村剩余劳动力之间的信息流转和沟通，帮助劳动力明确自己的就业方向，帮助用人单位对接合适的就业人口。积极鼓励就业中介人员、就业培训机构深入乡村开展就业支持工作，加强补贴力度，提高就业促进机构的工作积极性。通过法律服务，加强劳动力法律意识，帮助其树立用法律维护自身合法权益的观念。

3. 切实维护外出务工农民工合法权益。在曲靖籍务工人员集中地建立一批驻外党组织（劳务工作站），帮助农民工解决实际困难。与外出务工工地的人社部门、劳务中介机构和就业工作企业加强相互协调和沟通，建立交流互访制度。对接用人单位的招聘部门，了解其工作环境、工作性质、工作福利待遇。在就业成功后，积极通过各种网络信息沟通平台，了解就业情况，要求其填写就业满意度调查，防止出现拖欠工资、用工环境不良、侵害劳动者合法权益的行为。对于出现问题的用人单位建立信誉危机机制。

（五）提高产业吸纳劳动力的能力，有效促进就地就近转移就业

1. 发展产业，创造更多的就业岗位。鼓励当地开展就地就业措施，加快产业转型升级，积极开发当地丰富的生物资源和矿产资源，发展绿色农业和绿色工业，加强乡镇旅游业开发，鼓励乡镇经济走出去，推动产业集群发展，为就业提供足够空间。积极引导当地适龄农村劳动力参与产业建设或外出就业，大力发展服务当地的农村产业，如土特产品深加工、少数民族手工艺加工、农村特色餐饮、乡村旅游、居家养老服务。培育新的就业增长点，推动当地劳动力能够就地就业，解决劳动力家中上有老下有小的被动局面，促进就业人员转移到当地就

业。特别是会泽县，宣威市和各县（市、区）的贫困乡镇，要鼓励其利用多种方式创收。

2. 健全创业扶持政策，鼓励返乡农民工创业，带动邻里发展。吸引贫困户、自主创业农民等更多劳动者加入创业行列，让建档立卡贫困劳动力、返乡创业农民工等各类农民劳动力在这一过程中享受到银行信贷政策的支持。继续落实更多具有实际扶持作用的政策，如“贷免扶补”措施，加大15万元、75万元、300万元创业贴息贷款推进力度，简化贷款流程，着力推进创业带动就业。要认真总结各地、各部门创造的好经验、好做法，对于成功案例要多多宣传，让更多的劳动力认识到当前的就业形势，从而在发展的过程中逐步转变思想，转移就业，也让更多人员关心、支持创业就业工作。

3. 积极争取项目和资金，开发更多的乡村公益性岗位。对于贫困的劳动力，需要予以更多地关心和就业援助，从而使得贫困的家庭能够一一得到帮扶，确保贫困的家庭中有人顺利就业，让贫困家庭中的残疾人和有病患者能够就近获得援助，并且在这种家庭中的劳动力能够就近开展就业，从而使得各类家庭都能够因此获得就业方面的真正救助。

总之，就业扶贫作为实施精准扶贫政策的主要措施之一，在脱贫攻坚进程中起着关键性作用。相信在政府、市场、社会和个体贫困劳动者的共同努力下，曲靖市就业扶贫工作将为当地的全面小康社会建成发挥更大的作用。[社科]

责任编辑：王鑫

从就业这个风向标看曲靖的小康

■ 许太学/文

就业是民生之本，是社会经济的风向标、晴雨表，也是衡量小康社会一个极为重要的指标。本文从就业这个特定的视野，感悟曲靖的全面小康社会建设。

农民工成了“香饽饽”

“农民工”，这个在中华大地上响当当的名词，因其体量大，约有2.4亿人；流动性大，全国各地都有他们的身影，哪里有工地哪里就有他们。曾几何时，“农民工”这个最具有争议的名词，也引起了大家的争议。有人说：“农民工”叫法带有歧视性。有人说：这种叫法最准确，把这支劳动大军与其他产业工人区别开来了。

2020年春节期间，湖北省武汉市发生了新冠肺炎疫情，1月22日，党中央一声令下，果断要求湖北省对人员外流实施全面严格管控，全国随即进入“战时状态”。各省区市启动重大突发公共卫生事件一级响应，全国29个省区市及军队的330多支医疗队41600多名医护人员驰援武汉，19个省份对口

支援，一场没有硝烟的人民战争，在中华大地悄然打响。疫情发生时恰逢春节期间，人流高峰，对于全国人民来说，这是一次危机，也是一次大考，与疫情赛跑，与死神赛跑！2月12日，党中央审时度势，提出一手抓疫情防控，一手抓生产生活秩序恢复，要求低风险地区尽快复工复产。2月15日，曲靖积极响应，一手抓疫情防控，一手抓复工复产，广泛收集上海、江苏、浙江、安徽、广东、福建及广西等地1000余家企业10.08万余个就业岗位信息，组织农民工复工复产。针对春节后，疫情防控设卡限行及“购票难、乘车难、出行难”成为企业复工和农民工返岗最大困难，市人社局主动作为，出台了“三免一补”政策，即：免体检费用、免交通费用、免防护用品购置费，每天每人给予60元的生活补助，有序推进农村劳动力转移就业。截至2月29日，全省已组织返岗包机21架次、专列57列、专车7750辆，有组织安全转运农村劳动力88.7万人。截至3月1日，曲靖市共输出农村劳动力51.69万人，其中：有组织输出29.53万人，组织包机6架次、开通专列14列、开行大巴360车次，“点对点”“一站

作者简介：许太学，曲靖市人才中心。

式”输出农村劳动力19728人，为曲靖市打赢疫情防控阻击战和脱贫攻坚战添上了浓墨重彩的一笔。

许多农民工第一次免费乘坐飞机，第一次免费乘坐有医护人员陪同的大巴、高铁，第一次扬眉吐气被省级、市级领导欢送，第一次上了中央电视台等全国主流媒体，第一次享受了只有公务人员才有的途中生活补助费，大大小小的领导干部齐聚车站、广场致辞欢送、嘘寒问暖……

若按2018年全国农民工人均月收入3721元来算，农民工，成了名符其实的“香饽饽”！

“诡异”的失业率

在计划经济时期，就业，全凭政府的计划，什么都要指标！招工指标、招干指标等，是老百姓最为关注的了。如果一次性下达几百、上千个招工指标，待业青年的就业就好一点。如果没有招工计划，待业人员就只有在家苦等了。

改革开放了，国家从“计划经济”一步一步到了“有计划的市场经济”，再到“有中国特色社会主义市场经济”等等。就业，也从原来的“统包统配”，到上世纪八、九十年代的“在国家统筹规划和指导下，实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合”的“三结合就业方针”，到现在的“国家把扩大就业放在经济社会发展的突出位置，实施积极的就业政策，坚持劳动者自主选择、市场调节就业、政府促进就业的方针，多渠道扩大就业”的就业政策。职工身份从原来的国家干部、国家职工变成企业职工、单位职工。企业实行全员劳动合同制，企业的所有职工都是劳动合同制职工，不再有干部、工人的身份区别，破除了固定

工制度下的“干多干少一个样，干与不干一个样，干好干坏一个样”等种种弊端，实现了以劳动合同确定身份，以岗位定身份，职工能上能下、能进能出，能者上、庸者下。工资靠贡献、收入靠劳动！

随着改革开放的不断深入，就业也城乡一体化了。城乡一体化是社会发展的必然趋势，推动了农村快速发展，能够有效的缩短农村与城市之间的发展距离。原有的农村经济发展是以农业为主体，单一模式造成了农村经济落后的现状。但要解决城乡一体化发展这个战略性问题，最根本、最紧迫的是解决农民的就业问题。城乡一体化就业制度，打破几十年来的农村、城镇二元制结构，农村劳动力与城镇劳动力一样，同样可以享有一系列的免费就业服务和就业指导、技能培训、“贷免扶补”及创业小额贷款等各种优惠政策。如：城乡劳动者从事自主创业的，按规定提供每人不超过15万元的创业小额贷款；农民也可以每年免费享受一次职业培训补贴，建档立卡贫困劳动力可以免费享受两次职业培训补贴。2019年，全市共有1401名农村劳动力享受创业担保贷款（贷免扶补），占全部扶持总数的39.51%，扶持资金20865万元，其中：扶持返乡农民工478人、建档立卡贫困户27人、农村自主创业农民工896人。这意味着农村劳动力享受了全部就业优惠政策扶持人数的近四成，扶持资金2亿多。这要是在计划经济时期，是不可想象的。

如何看待失业率？

说到失业率，要从“城镇登记失业率”说起。2019年，全市的城镇登记失业率为2.58%。如果从表面现象看，曲靖的失业率不可能这么低！

“城镇登记失业率”，是指在报告期末城镇登记失业人数占期末城镇从业人员总数与期末实有城镇登记失业人数之和的比重。在城镇单位从业人员中，不包括使用的农村劳动力、聘用的离退休人员、港澳台及外方人员。而城镇登记失业人员是指有非农业户口，在一定的劳动年龄内（16岁以上及男60岁以下、女50岁以下），有劳动能力，无业而要求就业，并在当地就业服务机构进行求职登记的人员。这里有一个非常关键的环节，就是“有就业意愿”并进行“求职登记”。如果失业人员没有进行求职登记，即使真是失业，当地就业服务机构也无从知晓，更谈不上就业服务了。

你说失业率，诡异不诡异？一点都不诡异。2.58%的城镇登记失业率，这个数字的背后，是各级党委、政府积极的就业政策、财政政策作为支撑的，没有这些，要保持这么低的就业率，纯属天方夜谭。

高校毕业生就业已成为社会的热点、焦点、难点

十八大报告把“高校毕业生”排在“农村转移劳动力”“城镇困难人员”“退役军人”三类就业人群之首，说明了党中央对高校毕业生就业工作的重视，同时也说明高校毕业生就业确实难！高校毕业生就业工作，既是一个重大的民生问题、经济问题，也是一个重要的社会问题和政治问题。

2019年，全国高校毕业生人数达834万人，2020年全国高校毕业生预计将达874万人。2019年，回曲靖报到登记的高校毕业生19321人，其中：硕士研究生212人、本科12257人、专科6852人。预计2020年，回曲靖报到登记的高校毕业生将

达2.1万人。2019年，国家公务员招录考试平均竞争比为78.68:1，云南102.8:1，少数职位招考比达到惊人的1000:1。曲靖市2019年事业单位委托公开招聘考试平均竞争比为60.3:1，热度最高岗位为马龙区马鸣农业综合服务中心岗位，该岗位不限专业，考录比例达722:1。竞争之激烈可见一斑。加之，曲靖区域内大中型企业整体经营不景气，招工数量少。小型企业、民营企业成了吸纳高校毕业生就业的主力军。高校毕业生就业形势不容乐观。

作为“天之骄子”的大学生，社会“精英”，曾经风光无限，何以竟沦落到就业难的地步呢？

如何看待高校毕业生就业难？实际上，这个问题要辩证地看。一般而言，对于原“985”“211”学校，现在叫作“双一流大学”的毕业生而言，就业一般不是问题，不论是到知名大企业就业，还是考公务员、事业单位工作人员，就业一般没问题。就业难的，反而是这些学校之外的二本、三本，一专、二专什么的。所以说，高校毕业生就业难，要综合分析。

笔者认为，主要是以下原因共同作用，造成了当下高校毕业生就业难这个令许多家长、老师、学校头痛的问题：

首先，部分高校毕业生就业观念陈旧，期望值较高。据了解，近些年来，有一部分毕业生及家长的就业择业观念仍然停留在计划经济时期统包统分的固有思维模式上，求稳怕变、“从一而终”等就业观念较为突出。在择业顺序上往往是先党政机关、后事业单位、再国有企业，选择到中小企业、民营企业就业，按照有些人的观念则纯粹是无奈之举。地域上，在择业时往往考虑到“北、上、广、深”等各方面条件好、经济发达的一线城市去就

业，不愿意到本地基层和艰苦边远地区去就业。同时，还有一部分毕业生过高地估计自己，在择业时过分地追求高薪酬岗位、“体面”岗位就业。一部分毕业生，缺少职业规划，必然带来求职过程中的“东一榔头西一棒”“三天打鱼两天晒网”，人一天天老去，就业之路，究竟在何方？加之，少数学生家长推波助澜，“高不成，低不就”，让原本不复杂的就业问题，变成了“老大难”！

其次，部分高校毕业生综合素质差，与社会需求不相适应。近些年毕业的部分大学生，社会普遍反映，政治思想素质、专业技术水平、吃苦耐劳精神、为人处事、担当精神、奉献精神等与八十年代毕业的大中专生相比，差距较大。有人曾以“本事不大，口气大；能力不强，脾气犟……”，亦或群众感叹的“几年大学基本没学到什么，只学到了吃早餐、睡懒觉、玩手机”等等来戏谑少数大学毕业生素质差的现状。当然，这种说法尽管不全面、不准确，但可看出社会这面镜子的折射效应，少数学生的综合素质较差。一些学生在求职中片面要求工资待遇要高、工作要清闲、离家要近等，不提我能完成什么工作任务，能为单位企业创造多少价值。少数人，用人单位试用后，很失望，只好“退货”。

再次，高校培养计划与市场需求脱节，也是造成诸多“剩男剩女”的重要原因。一些专家也指出，我国高校教育特色不突出、教育管理体制与社会需求脱节、教育结构不完善、教学方式落后、教育模式陈旧等，这些都影响了大学生综合素质的提升，也使得大学生就业面较窄，难以满足新形势下我国社会经济发展的需求。

一是我国高校的教育模式及结构存在不合理因

素。上世纪90年代全国高校的大规模扩招，教育模式随即由“精英教育”变成了“大众教育”，引发高校毕业生增长太快，远远超过了新增就业岗位的速度，大学生也从精英化走向了大众化，“天之骄子”随即跌落“神坛”。2016年以来，全国每年有800多万名高校毕业生涌向社会，就业供大于求的矛盾更加突出，有新闻媒体说“最难就业季”，其实也不为过。

二是高等学校专业设置与市场需求脱节，导致就业结构性矛盾越来越突出。多年来，在就业市场上出现了“大学毕业生就业难”和“用人单位招聘难”的“两难”现象，令人十分尴尬。这说明，高等学校专业设置与市场需求严重脱节。一般来讲，社会经济结构的变化要求教育机构培养的人才与社会需求的专业技术作出适应性的反应。而目前我国高等教育专业结构的调整滞后于社会经济结构变化和产业结构调整，因此就形成了一方面用人单位招不到合适的人才，另一方面又有大量的高校毕业生闲置的情况。

三是有的高等学校管理松散、教育质量偏低。特别是利用社会力量兴办的少数“三本院校”和“高职高专”等学校，办学不规范、管理不严格、教育教学质量不高等，导致毕业生综合素质差，在就业市场上缺乏竞争实力。少数院校，为了就业率，甚至在大三以后，不管学生学的是什么专业，一律压缩专业课程，转而进行公务员、事业单位考试培训，培养的大多是高分低能的“考试型”人才，即使有一部分人就业了，也因综合素质不高，难以胜任工作。

最后，受企业用人上的“高学历”等用人误区所致。当下的人才市场完全是买方市场，话语权

完全掌握在用人单位手中。由于未就业高校毕业生多，原本应是“稀缺资源”的大学生，反而成了让人心堵的“难题”“稀缺资源”白菜价。有的用人单位招聘高校毕业生，单位的经营状况等本身不错，招聘的数量也不少，但为什么很少有人去应聘呢？其中一个重要的原因是要所谓的“高学历”，动辄“双一流大学”“985”“211”，甚至还要“硕士”“博士”学历，其他免谈。但一看企业的工资福利待遇及岗位职责什么，根本就是两回事，工资福利待遇很低，与当下的“农民工”待遇差不了多少，让很多的毕业生只好望而却步。有的用人单位招聘的人，要求“高学历”，但工作任务等岗位性质，实质上只要一个专科生、甚至一个中专生、高中生就可完成任务，但企业偏要招“高学历”大学生，究其原因，它招的目的不是用人，是企业“贴金”，这是社会上有人所说的“人才的高消费”了。凡此种种，不再枚举。

打工经济是脱贫攻坚最有效、最直接的手段

习近平总书记指出：“到2020年现行标准下的农村贫困人口全部脱贫，是党中央向全国人民作出的郑重承诺，必须如期实现，没有任何退路和弹性。”习总书记还强调，建档立卡贫困人口中，90%以上得到了产业扶贫和就业扶贫支持，三分之二以上主要靠外出务工和产业脱贫。

曲靖的贫困主要是素质型贫困，文化低、技能弱、就业难、增收慢是致贫主因，抓好贫困劳动力

的转移就业、劳务输出及技能培训尤为重要。近些年来，人社部门紧扣“两不愁三保障”，聚焦人社行业扶贫18项“清零行动”，做了大量的工作。有熟练技能的农民工，直接对接企业就业。对没有技能的，每年可免费享受一次职业培训补贴，建档立卡贫困劳动力可以免费享受两次职业培训补贴。对深度贫困县“无法离乡、无业可扶、无力脱贫”的法定劳动年龄内的劳动力、重度残疾家庭劳动力和有重大疾病患者家庭劳动力，适量开发一批扶贫工作信息员、公路养护、农村保洁、治安巡逻等乡村公共服务岗位。对完全没有劳动能力的特殊贫困人口实行社会保障兜底，应保尽保。

从全国看，2018年“农民工”人均月收入3721元。从我省情况看，建档立卡外出务工人员年均工资性收入达16078元。就曲靖而言，2019年全市新增建档立卡贫困农村劳动力转移就业4.08万人，组织化转移就业1.88万人；培训建档立卡贫困劳动力15.37万人次，技能培训3万人次；开发乡村公益服务岗位1.46万个，建立就业扶贫车间374个，吸纳贫困劳动力就业7015人。实践证明：推进贫困劳动力转移就业，是最重要、最快捷、最稳定的脱贫渠道。 **社科**

责任编辑：陈 熙

多措并举助力因病致贫返贫农民 共享全面小康

■ 史祝云/文

习近平总书记指出，“全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区。没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会”。截止到2019年底，全国农村还有551万农民收入没有达到现行脱贫标准，曲靖还有9.9万人没有脱贫。2020年是党中央提出打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的收官之年。正当全国人民全力以赴谋划2020年全年工作的时候，1月以来从武汉爆发、迅速蔓延全国31个省市区的新冠肺炎疫情打乱了人们的脚步，增加了打赢脱贫攻坚战的难度。3月6日，习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上强调，“到2020年现行标准下的农村贫困人口全部脱贫，是党中央向全国人民作出的郑重承诺，必须如期实现。这是一场硬仗，越到最后越要紧绷这根弦，不能停顿、不能大意、不能放松。各级党委和政府要不忘初心、牢记使命，坚定

信心、顽强奋斗，以更大决心、更强力度推进脱贫攻坚，坚决克服新冠肺炎疫情影响，坚决夺取脱贫攻坚战全面胜利，坚决完成这项对中华民族、对人类都具有重大意义的伟业。”

从全国、全市至今还没有脱贫的贫困群众的致贫原因来看，他们中有的因为产业发展基础薄弱、缺乏资金、技术、劳力，有的是患大病慢性病丧失劳动能力，有的是身体残疾，调查数据显示，这部分未脱贫的困难群众中，因病致贫返贫的占到45%左右。如果各级党委政府把这部分人的贫困问题解决了，夺取2020年全面脱贫的目标任务就基本完成了。

习近平总书记指出，“患病是致贫返贫的重要原因。要深入实施健康扶贫工程，提高贫困地区医疗卫生服务能力，做到精准到户、精准到人、精准到病，通过加强人才培养、对口支援等形式提高当

作者简介：史祝云，曲靖医学高等专科学校马克思主义学院院长、教授，主要研究领域：思想政治教育，卫生职业教育等。

地卫生服务能力，保障贫困人口健康。”近年来，曲靖市采取多种措施推进健康扶贫，基本做到了建档立卡贫困农民医疗保险应保尽保，极大缓解了因病致贫返贫农民的医疗负担。但是，由于曲靖因病致贫贫困农民基数大、政府财力有限，本人认为当前抓好因病致贫返贫农民脱贫工作，只有着力加大医疗保障力度，深化医疗卫生改革，落实健康扶贫30条措施，才能确保因病致贫返贫农民摆脱贫困，与全国人民共享全面小康生活。

一、建立健全多元医疗保障体系，为因病致贫返贫农民提供政策支持

为此，笔者认为，曲靖市在解决因病致贫返贫农民脱贫问题时，领导干部、特别是驻村扶贫工作队的同志首先要转变观念，正确理解和用好政策。党中央提出解决因病致贫返贫农民的医疗保障问题，就是要通过政府采取多种举措使这部分农民常见病、多发病能看得起，即使得了大病基本生活还能过得去，不是要求政府把贫困农民所有看病的钱都包起来。地方各级政府的职能主要是围绕让因病致贫返贫农民“看得起病、看好病”的目标，建立健全基本医保、大病保险、医疗救助等多元化的医疗保障体系，完善政策责任落实，加大医保、医疗卫生资金投入，加强监督检查等，让贫困农民看病得到实惠，树立健康理念，养成健康的生活习惯，自觉提高防病治病的意识和能力。

二、深化医疗卫生体制改革，为因病致贫返贫农民提供优质医疗服务

国家制定医疗保障体系主要是为了解决因病致贫返贫农民“看得起病”的问题，但还不能解决

“看病难”“看好病”的问题。调查表明，当前基层群众对医疗卫生的需求不断提高，政府和社会提供的优质医疗资源不能很好地满足人民群众日益增长的健康需要。曲靖市由于历史和经济社会发展等多方面的原因，城乡医疗卫生资源配置不合理的历史性问题还没有得到真正的解决，优质医疗资源集中在县级以上医疗机构，基层医疗机构缺医少药的状况没有得到根本的扭转。对于因病致贫返贫的农民即使有了医保，有了看病的钱，但是基层医疗单位不能治疗大病重症，市级以上大医疗个人支付的费用仍然较高，看病难、看病贵的问题依然存在。

如何解决贫困农民“看病难”的问题？曲靖市要把实施健康扶贫工程与深化医疗卫生体制改革结合起来，在实施健康扶贫中推进医疗卫生体制改革，下沉优质医疗资源，提升基层医疗单位服务能力；并以医疗卫生体制改革取得的成效来检验健康扶贫的成效。笔者认为，当前应主要抓好以下五个方面的工作：

一要统筹优化医疗资源配置，重点向基层医疗单位倾斜。要根据曲靖市卫生资源存量和发展增量，控制公立医院特别是大医院单纯追求床位规模、竞相购置大型设备、忽视医院内部管理建设等问题，努力优化结构、提升水平，使人民群众看病就医明显改善；要调整卫生技术人员结构，引导富余人员向基层、社区卫生服务组织、卫生执法监督机构和医疗服务薄弱的地区流动；要对基层医务人员开展业务培训，提高人员素质，大力培养全科医生，补齐全科医生等急需紧缺人才严重不足的短板；要严格审批大型医疗设备配置，调整现有设备

分布，提高设备的使用效率；要对医疗服务量长期不足，难以正常运转的医疗机构，引导其拓展老年护理等新的服务领域，或通过兼并、撤销等方式进行调整；要鼓励各类医疗机构合作、合并，共建医疗服务集团，建立医联体，实现资源共享，打通基层医疗机构与上级医疗机构的合作通道；要在政府统一领导和规划下，调整卫生资源的不合理现状，把大部分卫生资源尤其是优质卫生资源下移到县、乡、社区，在制定“十三五”医疗卫生事业发展规划时，要力争到今年年底，每千常住人口基层卫生人员数达到3.5人以上，每千服务人口不少于1名的标准配备乡村医生，每所村卫生室至少有1名乡村医生执业，每千常住人口基层医疗卫生机构床位数达到1.2张，重点加强养老护理、康复病床的设置。为了加强和稳定现有基层卫生队伍，要实行乡村医生养老政策，采取多种方式，妥善解决好老年乡村医生的养老保障和生活困难问题；要加强医务人才培养工作，培养和稳定现有人才队伍，加大对业务骨干、技能人才和管理人才的培养力度，积极从外省、省内三甲医院引进人才，把本市医院作为省级专家的第二或第三执业地；要允许、积极支持医师多点执业，鼓励和引导符合条件的执业医师到乡镇卫生院、社区卫生服务机构等基层医疗卫生机构和民营医院多点执业，弥补基层医疗机构高端人才的不足。

二要加强公立医院改革力度，凸显公立医院的公益性，发挥公立医院在医疗服务领域的主导作用。公立医院是社会主义医疗卫生事业的医疗保障骨干，是新时期深化医疗卫生体制改革的排头兵。

在某种程度上，我国医疗卫生事业改革能否成功取决于公立医院改革。改革开放以来，在市场经济的冲击下，由于政府投入不足等多方面原因，出现了一些公立医院逐利现象，如果不给予重视和引导，长此以往，必将形成公立医院的逐利机制，丧失公立医院的公益性，也就不能发挥公立医院作为社会主义国家的基本医疗保障作用。深化医疗卫生体制改革，核心是深化公立医院改革，逐步消除公立医院逐利机制，体现公立医院的公益性，既要让公立医院在改革中得到发展壮大，又要让人民群众享受到公立医院改革带来的实惠。深化公立医院改革，曲靖市各级政府要加大公立医院基础设施建设、重大设备、高端人才引进等方面的支持力度，要在人事分配等方面向公立医院放权，要协调帮助公立医院引进社会资本、采取多样化的融资方式，解决发展资金不足的问题；要允许公立医院在取消药品加成后适当提高诊疗费、服务费，允许医疗机构针对不同的收入群体提供等级服务性收费；要鼓励公立医院拓展服务领域，创新服务方式和内容，多渠道增加医院和医务人员的收入，充分调动医院和医务人员积极性；公立医疗要加强干部职工的思想教育，要建立激励机制，积极引导医务人员把治病救人放在首位，强化服务意识，克服功利思想弊端，深化人事分配改革，重点向重点科室、风险岗位和一线医务人员倾斜，千方百计调动医务人员的积极性和主动性。

三要加大卫生院、卫生室等基层医疗单位建设力度。实践表明，农村贫困患病者首选乡的医疗机构中镇卫生院占52.3%。可见村级和乡镇级医疗

机构是农村居民医疗服务利用的主要场所，因此提高乡村两级医疗卫生机构的技术水平和管理水平是满足农村居民门诊医疗卫生需求和保障其基本卫生服务的关键。曲靖市城乡医疗资源分配不均，优质医疗资源主要集中在城市和大医院。因此，曲靖市在推进医改中，要加大医疗资源下沉力度，加大对村、镇基层医疗机构人员培训、设备投入等方面的力度；要按照国家标准，加大卫生建设投入力度；要进一步加大市直医疗机构与县乡医疗机构对口支援力度，对基层医疗机构在等级医院创建、医院管理、医疗管理、护理管理、科室管理、重点学科建设、医疗技术管理、医院感染管理、业务技术等多个方面进行指导、帮助；要选派骨干医护人员对受援医院进行支援，帮助基层医疗单位进行技术培训，鼓励三甲医院派出医务人员医疗资源紧缺的县乡医疗机构定期住院坐诊；要采取新建医院、托管下级医院、联营民营医院等方式，推动优质医疗资源异地优化扩增；要引导市级优质医疗资源向县乡转移，要想方设法提高医务人员医疗服务能力和薪酬待遇，不断缩小基层医疗单位与县级以上医疗单位的医疗服务水平，使分级诊疗等措施落到实处，方便农民就近治病。

四要推进区域医疗卫生中心建设，使因病致贫返贫的重病、慢性病、残障农民在本市就能得到一流的医疗服务。曲靖市政府要按照出台的建设区域医疗卫生中心推进健康曲靖建设的实施意见要求，建立区域医疗卫生中心建设融资机制，安排市县两级专项财政经费，加大对区域医疗卫生中心建设的投入力度；要制定和完善卫生类人才引进和管理办

法，增加卫生紧缺人才编制；责任有关部门帮助医疗机构解决土地、拆迁、贷款等工作；加强对区域医疗卫生中心建设工作监督检查，将区域医疗卫生中心建设工作纳入年度工作目标管理考核，切实把政府的领导责任、保障责任、管理责任、监督责任落到实处；要建立癌症、康复、儿科、神经、精神等专科医院，集中收治重大特殊疾病病人要抓关键点，突出省级、市级临床重点专科优势，大力发展特色专科、进一步提升服务水平和质量；要认真研究现有医学人才资源的更新和培养，重点培养专业能力，进一步补充人力资源不足的短板；要抓住机遇，发展健康产业和卫生类相关服务业；要通过不断建设和发展，推动各分中心健全，把各项建设任务落到实处；以区域医疗卫生中心建设推动全市医疗卫生事业改革发展，为实施健康扶贫工程、打赢脱贫攻坚战提供有力支撑，发挥区域医疗卫生中心在提升周边省市区医疗卫生事业方面的辐射影响作用，使曲靖区域医疗卫生中心建设成为在全国有影响力的高水平区域医疗卫生中心。

五要强化农村公共卫生工作，提高基层医疗机构应对突发公共卫生事件的能力。要按照一村至少要有一名专职的公共卫生人员要求，加大公共卫生人才培养力度，逐步配齐乡镇、村级公共卫生人员；加大公共卫生投入力度，建立预防应急医疗资源储备制度，保证基层医疗单位应对突发重大公共卫生事件具备充足的物资资源；要加强基层医疗单位专职健康教育队伍建设，达到每个行政村至少有一名专职、多名兼职健康教育工作人员，定期对基层干部和农民进行健康教育，提高地方政府应对突

发公共卫生事件的能力和村民防病治病的意识和自我保健能力。

三、落实曲靖市健康扶贫30条措施，为因病致贫病返贫农民提供精准帮扶

2017年，曲靖市按照《云南省健康扶贫30条措施》，结合曲靖实际情况，制定了《曲靖市贯彻落实云南省健康扶贫30条措施实施方案》，提出了《曲靖市健康扶贫30条措施》。实践证明，这些措施的实施确实能够为因病致贫返贫农民提供坚强的医疗保障，有助于贫困农民脱贫致富。基于实际调查情况，笔者建议在落实《曲靖市健康扶贫30条措施》时，还应当重点抓好以下三个方面的工作。

一要落实基本医保政策，对因病致贫返贫农民实施就诊政策倾斜。继续对参加基本医保个人缴费部分由财政全额补贴，对已脱贫建档立卡贫困人员个人缴费部分按规定实行省、市财政和个人分担制，对“五保户”、残障丧失劳动能力的特困户的医疗保险费由政府财政全部承担；按照国家规定，提高建档立卡贫困人口普通门诊基本医保年度最高报销限额，对癌症等重大疾病扩大报销范围和提高报销比例；按照国家规定，降低贫困人口医疗费用大病保险起付线，提高年度报销限额。

二要落实医疗救助制度，建立农村农民医疗互助机制。要及时取消建档立卡贫困人口医疗救助起付线，按照上级规定，提高年度累计救助封顶线，通过体制机制创新解决因病致贫返贫农民看病负担重的问题，组建医疗联合体（医疗共同体），将区域内建档立卡贫困人口或城乡居民的基本医保、大病保险、医疗救助、兜底保障、家庭医生签约服务

费等资金统一打包给医疗联合体（医疗共同体）牵头医院，由牵头医院负责建档立卡贫困人口或城乡居民的医疗卫生服务和医疗保障，并确保建档立卡贫困人口个人年度支付的符合转诊转院规范的医疗费用不超过当地农村居民人均可支配收入。

三要落实便民惠民措施，让因病致贫返贫农民“方便看病”。要实行县域内先诊疗后付费，允许贫困农民持社会保障卡、有效身份证件、健康扶贫服务证办理入院手续，并与医疗机构签订先诊疗后付费协议，无需缴纳住院押金，直接住院治疗。对确有困难，出院时无法一次性结清自付费用的建档立卡贫困患者可与医疗机构签订先诊疗后付费延期（分期）还款协议，办理出院手续。

习近平总书记强调，全面建成小康社会不能让一个地区、一个民族、一户家庭掉队。曲靖市委市政府提出到2020年要使全市600多万群众与全省、全国人民同步进入小康社会。时间紧、任务重，各级党委政府要聚焦脱贫攻坚和全面建成小康社会目标任务，补齐医疗卫生、健康扶贫的短板，着重采取多种举措解决因病致贫返贫群众“看病难、看病贵”的问题，使这部分群众如期脱贫出列，与全市各族人民共享全面小康。 社科

责任编辑：陈 熙

全面建设小康社会视域下 曲靖市生态文明建设的实践与探索

■ 夏显泽/文

曲靖市地处滇东北、珠江源头。长期以来生态环境基础相对薄弱。有罗平、师宗2个石漠化县，占全国91个县的2.2%，占全省10个县的20%。曲靖是云南省矿产资源大市，已探明有较大开发价值的矿产资源29种。其中，煤炭保有储量87亿吨，占云南省储量的65%以上；硫铁矿3.55亿吨，水泥生产用石灰岩4.47亿吨，均居云南省第一位。辖区内有鲁布革电厂、曲靖电厂、宣威电厂、滇东电厂等大中型水、火电厂等，是云南“西电东送”“云电送粤”的重要基地。经济总量长期位居云南省第二位。作为云南省重要矿产资源和工商城市，工业排放量多，生态环境压力大。党的十八大提出“全面建成小康社会”以来，曲靖市委市政府带领全市人民，认真贯彻落实习近平生态文明思想及考察云南重要讲话精神，卓有成效地开展生态文明建设，大力促进“全面建成小康社会”目标的实现。

一、生态文明建设与全面建成小康社会的辩证关系

生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。生态文明是人类文明，是人类在生产、生活实践中顺应人、

自然、社会和谐发展这一客观规律而取得的物质与精神成果的总和。生态文明建设则是人类面对资源匮乏、环境污染、生态系统退化形势日益严峻的形势下，所选择的可持续发展道路，是全面建成小康社会的重要基础和保障条件。

（一）生态文明建设是全面建成小康社会的基础

人类的生存与发展离不开良好的水、土地、生物资源以及气候资源组成的生态环境。这是人类在发展过程中获得的经验教训。世界四大文明古国古巴比伦、古埃及、古印度和古代中国的兴起，古巴比伦、古埃及的衰落，生态环境就是其中一个重要因素。特别是古巴比伦王国，位于美索不达米亚平原。美索不达米亚是古希腊语，意思是幼发拉底河和底格里斯河“两条河中间的地方”。由于当时良好的生态环境，古巴比伦王国人民曾经创造了丰富的文明成果。但由于主客观因素，特别是生态环境恶化，他们的文明衰落了。如今的古巴比伦王国地区气候干燥、土壤裸露、沙丘遍野。近现代西方资本主义国家也充分尝到了忽视生态文明建设的恶

作者简介：夏显泽，曲靖师范学院马克思主义学院。

果。随着早期资本主义的发展，环境问题日益显现。特别是1930年比利时马斯河谷烟雾事件、1943年美国洛杉矶光化学烟雾事件、1952年英国伦敦烟雾事件、1953至1956年日本水俣病事件、1984年印度博帕尔事件等资本主义国家的十大污染事件，使资本主义工业文明一次次受到否定。于是，生态环保人士不断涌现，生态环保派别不断崛起，生态环保思想广为流传、深受欢迎。从1824年爱尔兰政治家马丁和其他人道主义者成立了世界上第一个动物保护组织——禁止残害动物协会，到1909年美国政府设立了专门的环保机构“全国资源保护委员会”，从国际自然及资源保护联盟，到绿党、联合国环境规划署，倡导生态文明建设的呼声已经从自发到自觉，从民间到官方，其组织已经从一国组织到多国甚至成为国际性的。他们的呼声发人深省。特别是1962年美国著名的海洋生物学家雷切尔·卡逊首先向人们讲述的《寂静的春天》里发生的可怕的环境污染事件，罗马俱乐部1972年《增长的极限》、1974年《人类处于转折点》、1981年《未来的一百页》的3个著名报告，更是振聋发聩。他们不断引发人们思考：谁才是自然界的真正主人。人们都在批判“先污染，后治理”的“吃子孙饭，断子孙路”早期资本主义社会的发展模式。人们都倾向于尊重自然、顺应自然、敬畏自然的人与自然和谐相处的“天人合一”的理念。因此，加强生态文明建设，建设良好的生态环境，才能为人类提供永续发展的良好基础，也才能为我们全面建成小康社会提供良好的基础

（二）生态文明建设是全面建成小康社会的重要组成部分

党的十八大报告深化和发展了邓小平同志20世纪70年代末80年代初在规划中国经济社会发展蓝

图时提出的“小康社会”的战略构想，首次提出全面建成小康社会。大会还把大力推进生态文明建设作为全面建成小康社会的一项重要任务，作为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设五位一体总体布局的一个重要组成部分，并提出了具体的战略部署。具体任务是：“资源节约型、环境友好型社会建设取得重大进展。主体功能区布局基本形成，资源循环利用体系初步建立。单位国内生产总值能源消耗和二氧化碳排放大幅下降，主要污染物排放总量显著减少。森林覆盖率提高，生态系统稳定性增强，人居环境明显改善。”其中的关键词主要是：资源、环境、生产方式、生活方式、森林、生态系统、人居环境。因此，全面建成小康社会，就是要全面建成小康社会、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体的中国特色社会主义社会，努力实现中华民族伟大复兴两个一百年的第一个目标。

（三）生态文明建设是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分

习近平生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。早在2014年3月7日，习近平同志在十二届全国人大二次会议参加贵州等代表团审议时就他强调：“小康全面不全面，生态环境质量是关键。”在2015年召开的党的十八届五中全会上，他指出：“生态环境特别是大气、水、土壤污染严重，已成为全面建成小康社会的突出短板。扭转环境恶化、提高环境质量是广大人民群众的热切期盼，是‘十三五’时期必须高度重视并切实推进的一项重要工作。”在十九大报告中，他指出：“人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。”特别是2019年3月5日下午参加十三届全国人大二次会议内蒙古代

表团审议时，他提出了加强生态文明建设的“四个一”。即：在“五位一体”总体布局中生态文明建设是其中一位；在新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略中坚持人与自然和谐共生是其中一条基本方略；在新发展理念中绿色是其中一大理念；在三大攻坚战中污染防治是其中一大攻坚战。

2015年1月在云南考察工作时，习近平总书记到大理洱海边的古生村调研，对保护洱海作出重要指示。告诫云南各级领导，要“像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境”。要求云南要努力成为民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、面向南亚东南亚辐射中心。2020年1月20日，习近平总书记再次考察云南，详细询问滇池保护治理和水质改善情况。

二、党的十八大以来曲靖市生态文明建设主要成就

（一）党的十八大前曲靖市生态文明建设状况

早在1999年，曲靖市就成立了环境保护局。随后，所辖各县（市、区）均设立了环保部门，乡镇设立了环保所，开展了大量卓有成效的工作。然而，由于当时环境保护方面的法律法规不完善，人民群众的认识还不到位、生态文明建设制度体系还未完全建立、职能部门监督手段乏力等因素，“先污染，后治理”已经证明是行不通的观念还没有从全市人民思想中完全清除，“唯GDP论英雄”的干部考核机制还没有废除，污染环境的现象当时还普遍存在，污染事件时有发生。曲靖所辖县（市、区）因炼黄磷、采煤、炼焦煤而导致生态破坏、环境污染等问题不同程度的存在。总之，当时生态文明建设还没有上升到应有的高度。

（二）党的十八大以来曲靖市生态文明建设的主要措施

一是大力加强生态文明建设宣传力度。加强生态文明建设理论学习宣传。党的十八大以来，曲靖也同全国一样，切实加强习近平新时代中国特色社会主义思想、生态文明建设思想、考察云南讲话宣传学习，切实用于指导实践工作。全市党员干部逐步树立了“不能简单以GDP论英雄”的用人观念，和“绿水青山就是金山银山”的发展理念。加强生态文明建设榜样的宣传力度。充分利用“6·5”世界环境日，以“保护母亲河、共建美丽曲靖”“选择绿色生活共创美好未来”等为主题宣传我国优秀的传统生态文明思想，宣传学习塞罕坝精神、杨善洲精神以及曲靖本土“陆良八老”精神，用榜样的力量激励广大党员干部和全市人民。特别是以王小苗为代表的“陆良八老”，30余年来种树、守山，在荒山上种出了13.6万亩树林，并无偿捐献给了国家。他们是普通老百姓可学、能学、值得学习的榜样，最有示范性和激励作用。

二是采取强有力的生态文明建设措施。认真贯彻落实中央、省有关文件精神。认真贯彻落实《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》《关于全面推行河长制的意见》《生态文明建设目标评价考核办法》《生态环境损害赔偿制度改革方案》《中央生态环境保护督察工作规定》等文件精神。大力开展生态环境保护和整治工作。坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，正确处理保护与开发的关系，推动生态文明建设与经济建设协调发展、人与自然和谐共生。认真落实工作责任。制定实施了《曲靖市各级党委、政府及其有关部门生态环境保护责任清单》（试行）。认真制定实施了《重金属“十三五”防治规划》《全面加

强天然林资源保护的意見》，健全和落实生态文明建设制度。逐步建立完善资源有偿使用和生态补偿、损害责任终身追究、自然资源资产离任审计等制度。切实加强环境监管执法，积极加快智慧环保体系建设。积极开展土壤、地表水、饮水环境资源和空气质量监测，实时发布监测结果。具体措施有：持续开展蓝天碧水绿地环保行动，切实加强工业废气、施工扬尘、机动车尾气等空气污染源头防治，进一步推进南北盘江、牛栏江等重点流域水污染防治和水环境综合治理，切实加强饮用水水源保护。持续加强重金属污染防治。深入推进森林曲靖建设，实施天然林保护、退耕还林还草还湿、石漠化综合治理等重大生态修复工程，打造南盘江生态景观带和城市生态走廊。大力推行绿色生产生活方式。大力发展绿色低碳循环经济，积极打造产业低碳化、交通清洁化、建筑绿色化、服务业集约化示范工程，加快推进节能减排，全面提高资源利用效率。积极加强生态文明建设，大力倡导绿色生活方式和消费模式。积极推进国家生态文明建设示范市、循环经济示范市和生态文明乡（镇、街道、社区）、绿色学校、绿色社区、环境教育基地建设大力表彰环境教育基地先进个人，全面提升生态文明建设水平。

三是切实开展环保督查。积极开展环境保护督查及上级交办的环境保护督查案件办理情况督察。制定实施了《曲靖市环境违法行为有奖举报暂行办法》等法规，及时受理群众信访举报并切实加强整改和情况通报。

四是全市各界专家学者的积极探索和呼吁。曲靖市从事生态环境工作及土地、水利、林业的专门人士，各大专院校专家学者的积极探索和不断呼吁，为曲靖市生态文明建设提供了一定理论支撑。

（三）党的十八大以来曲靖市生态文明建设取得的主要成就

一是生态文明建设思想深入人心。随着多年来开展的退耕还林还草、林权改革、生态补偿、河长制等制度的实施，特别是生产方式、生活方式的逐步转变，电炊具、电取暖设施的广泛使用，外出打工人数的增多，为建设生态文明提供了客观条件。

“不忘初心、牢记使命”主题教育开展，“不唯GDP论英雄”的领导干部任用机制的实行，使得习近平生态文明思想深入广大党员干部人心。产业结构的调整，“十大宜居城市”“魅力曲靖”“创建全国文明城市”“脱贫攻坚”“美丽中国”等活动的深入开展，全市人民从自觉到自发，保护生态环境，建设生态文明，加强环境违法行为监督，已经成了大多数人的自觉行动。

二是制定了一批生态文明建设制度性成果。保护性制度有《曲靖市土壤污染治理与修复规划》《曲靖市土壤污染防治工作方案》。建设性制度有《曲靖生态文明市建设规划》（2017-2022年）《曲靖中心城区建筑垃圾和散体物料运输处置管理实施办法》《曲靖中心城区餐厨废弃物收集运输处置管理实施办法》《曲靖中心城区建设工程施工现场管理实施办法》《曲靖中心城区环境噪声污染防治管理实施办法》《曲靖城市管理条例》《曲靖中心城区环境噪声污染防治管理实施办法》。监督性制度有《曲靖市环境违法行为有奖举报暂行办法》《曲靖市人民政府关于加强环境监管执法的实施意见》等一系列生态文明建设制度。

三是生态环境得到极大改善。目前，全市森林面积1881万亩，森林覆盖率43.8%。2020年1月份地表水环境质量，辖区内18个国控、省控地表水河流断面中，i~iii类的断面16个，i~iii类水质优良

断面比例（优良率）88.9%。地表水河流水质状况总体“良好”。水功能达标断面17个，断面达标率94.4%。比2016年11月份有所提升。即监测的曲靖市辖区内13个国控、省控断面中，Ⅰ~Ⅲ类的断面为12个，劣Ⅴ类断面1个，Ⅰ~Ⅲ类水质类别比例为92.3%，劣Ⅴ类水质类别比例为7.7%，全市2019年11月地表水水质状况总体为“优”。

以环境压力相对较大的宣威市、会泽县为例，2019年，宣威市城区环境空气质量全年有效监测天数353天，其中优304天，良49天，优良率100%。pm_{2.5}平均浓度16 μg/m³，较2018年下降3 μg/m³。环境空气质量综合指数2.24，较2018年下降0.45。城区环境空气质量持续改善。2019年，会泽县有效监测356天，其中优230天、良125天，轻度污染1天（臭氧8小时），空气质量优良率99.71%，相比2018年度上升了0.31%。

同时，从2016年曲靖市发布《关于创建国家森林城市的实施意见》以来，全市每年新造林面积占市域面积的0.75%以上，森林覆盖率由创建初期的43.33%增加到44.27%。新建了20个城市公园、森林公园、湿地公园；改造了30个综合公园；新建、提升小游园、街旁绿地50个，新建郊野公园5个，森林公园6个，创建森林城镇10个、森林社区20个、森林学校32个、森林单位50个，累计新增各类绿地1456.49公顷。所辖9个县市区有4个成功创建为云南省森林城市和森林县城。有国家级、省、市、县级自然保护区23个，面积3034.08平方公里，湿地、草地7000亩。先后荣获全国十大宜居城市、国家卫生城市、国家园林城市等诸多荣誉称号。

三、曲靖市生态文明建设的主要经验与启示

（一）坚持党的领导是加强生态文明建设的重要保障

生态文明建设是我国“五位一体”的国家战略之一，是中国特色社会主义事业的重要内容。它关系人民福祉，关乎民族未来，事关“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现，只有坚持党的领导，紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，才能团结和带领全体人民，凝心聚力，共同建设生态文明。

（二）职能部门主动作为是加强生态文明建设的关键

党的十八大以来，全市环保职能部门认真履职，攻坚克难，为加强生态文明建设谱写了一曲动人的乐章。是他们用辛勤的汗水唤起了人民群众的生态文明意识，带动全市人民共同建设了全市生态文明。

（三）全市人民积极参与是加强生态文明建设的重要基础

加强生态文明建设必须大力转变生产方式和生活方式的转变。而这一点，必须依靠全市人民群众积极参与。只有全体人民群众都深刻地认识到加强生态文明建设的极端重要性，做到尊重自然、顺应自然、敬畏自然，变为自觉的行动，才能从根上加强生态文明建设。

（四）法德共治是加强生态文明建设的有力保障

加强生态文明建设一靠德治，二靠法治。只有坚持法治德治二者紧密结合，才能使各项工作有力推进。党的十八大以来，全市和全国各地加强生态文明建设的理论与实践都充分说明，法治和德治相结合是加强生态文明建设的有力保障。江科

责任编辑：张 兵

曲靖市脱贫攻坚易地扶贫搬迁安置点 群众精神文明建设探析

——以会泽县为个案研究

■ 蒋云川 赵应华/文

曲靖市会泽县为探寻“一方水土养活不了一方人”的治本之策，从根本上阻断贫困代际传递，经省、市专家多次调研论证，最终作出了搬迁10万群众进城安置的重大决策。并在党的建设、思想引领、社会主义核心价值观培育、群众性精神文明建设等方面着力，走出了一条以精神文明建设助力脱贫攻坚、助推全面建成小康社会的物质文明和精神文明协调创新融合发展的新路子。

一、会泽县脱贫攻坚易地搬迁安置点群众性精神文明建设的主要做法

一是打造新时代文明实践中心。新时代文明实践中心选址位于易地搬迁县城安置区一期，中心共两层建筑面积约2000余平方米，总投资300余万元，于2019年9月18日正式投入使用。与此同时，加快推进全县新时代文明实践所、站建设，建设新时代文明实践所25个、文明实践站389个。工作中以新时代+阵地打造、新时代+志愿服务、新时代+理论宣讲、新时代+品牌建设，打通了宣传、教育、服务群众的“最后一公里”，探索打造出新时代文明实践的“会泽模式”。

二是深入开展政策理论宣讲。充分发挥讲师

团、大众宣讲团、驻村工作队、文艺骨干、基层宣传员、扶贫帮扶干部的重要作用，利用理论微宣讲、身边好人微访谈、新城故事会、入户访谈等载体，以相声、快板、小品、舞蹈、微情景剧等群众喜闻乐见的形式，打通理论工作的“最后一公里”，提高广大群众对党的理论的知晓度，提高基层党员对党的理论的熟悉程度。唱响共产党好、唱响祖国好，把党的好声音、好政策传递到千家万户，让广大搬迁群众“知政策、懂政策、用政策”，解除思想上的后顾之忧，实现“要我搬”到“我要搬”，“搬得来”“能致富”的转变。

三是持续开展道德讲堂活动。通过开展书记“命题式”讲习、专家“定制式”讲习、党员“互动式”讲习、名嘴“多形式”讲习、网格“辅导式”讲习、实践“案例式”讲习、群众“普及式”讲习，推动习近平新时代中国特色社会主义思想落地生根。通过文明实践中心、实践站点这一载体传唱道德歌曲、宣讲好人故事、学扶贫模范、悟传统文化，用思想的力量引领新风尚，用身边人身边事引导感化人，激励广大搬迁群众转变思想，心怀感恩，自力更生，脱贫致富。

作者简介：蒋云川、赵应华，中共曲靖市委宣传部。

四是不断丰富群众文化生活。开展向搬迁群众送文化活动，建立群众文艺队，培养非物质文化遗产传承人，建设新时代文明实践中心、文化礼堂、文化广场、村史馆、“四点半”课堂、托儿所、讲习所、母亲学校、家风文明示范工程等设施，引导搬迁群众进讲堂（道德讲堂）、进学堂，讲述“新城”故事，体现文化扶贫、文化富民、文化育民。

五是开展新时代文明实践行动。组建志愿服务队，深入社区组团、家庭开展“三十二个一”文明实践活动（即：自强·诚信·感恩宣讲、安全过马路、了解看病流程、安全乘电梯、文明进超市、培训就业、文明乘坐公交车、进农贸市场、参观银行、参观政务大厅、参观汽车客运站、引导学生开学、参观学校、使用电磁炉、使用油烟机、使用马桶、引导整理个人卫生、引导“五净一规范”家庭卫生管理、引导爱护环境卫生、熟悉县城环境、入户宣讲政策、开展广场舞培训、开办新思想小广播、开展小主持人培训、开展少儿书法、绘画培训、开展少儿舞蹈培训、开办追梦合唱团培训班、为搬迁孩子开展心理辅导、开展法律咨询、爱心义诊、义务理发、助老助残）。通过“润物细无声”的文明实践活动，改变搬迁群众的生活习惯、卫生习惯，提升文明素养和道德水平，顺利实现由“农民”到“市民”的转变。

六是倡树文明和谐“新风尚”建设美丽家园。坚持以培育和践行社会主义核心价值观，以破除陈规陋习、移风易俗为重点，广泛开展群众性精神文明建设，努力形成崇德向善的社会风尚。打造社会主义核心价值观主题街巷、主题公园、主题广场、主题走廊等，推动社会主义核心价值观进社区、进家庭、进课堂。利用宣传栏、电子显示屏、墙体版面等载体，宣传社会主义核心价值观、文明习俗、传统文化，展示文明建设内容。编制《居民文明手册》，引导广大搬迁群众将“创文明城、做文明

人”的理念融入衣食住行等日常生活。注重“家庭、家风、家教”建设。以注重家庭、注重家教、注重家风为宗旨，开展“好家风、好媳妇、好家训”征集推广活动，培育弘扬良好家风。开展最美家庭、好母亲、好婆婆、好儿女、好媳妇等评比活动，举荐身边好人，褒奖善行义举，引领广大群众在实践中提高道德素养，培育文明新风、良好家风、淳朴民风。通过树立身边先进典型，建立善行义举榜，以身边事教育身边人，激励搬迁群众求富、求知、求善、求美，艰苦奋斗，勤俭持家。

二、会泽县易地扶贫搬迁安置点群众性精神文明建设初有成效的原因剖析

一是坚持“以理服人”。只有用习近平新时代中国特色社会主义思想统领搬迁群众思想政治工作，不断深化中国特色社会主义和中国梦宣传教育，持续开展“自强诚信感恩”活动，加强形势政策教育，让习近平总书记关于“幸福都是奋斗出来的”等重要思想家喻户晓，点亮搬迁群众的精神世界，才能引导搬迁群众更加清楚“形势怎么看、困难怎么办、我们怎么干”，增强搬迁群众对党委、政府的信心、信任和信赖。

二是坚持“以德立人”。注重在搬迁新城（社区）打造社会主义核心价值观主题街景、主题公园、主题广场、主题走廊等，营造社会主义核心价值观随处可见的浓厚氛围。只有推动社会主义核心价值观进社区、进家庭，不断深化拓展搬迁群众精神文明创建活动，建立健全符合搬迁群众实际的治理体系，才能逐步形成崇德向善的良好社会风尚。

三是坚持“以文化人”。要大力开展向搬迁群众送文化活动，打造群众文艺队、确定非物质文化遗产传承人，着力建设新时代文明实践中心、支持建设文化礼堂、文化广场、村史馆、“四点半”课堂、托儿所、讲习所、母亲学校等公共服务配套设施，引导搬迁群众进讲堂（道德讲堂）、进学堂，讲述

“新城”好故事，做实文化扶贫、文化富民。注重用身边事教育身边人，推出一批思想标兵、文明模范、最美家庭、示范楼栋，采用物质奖励方式经常性开展新市民自编、自导、自演的文体节目，唱响共产党好、歌唱祖国好，激发新市民热爱家园、建设家园、美化家园的浓厚氛围，发挥榜样引领作用，达到“点亮一盏灯，照亮一大片”的效果，让搬迁群众争做新时代文明新市民。

四是坚持“以情暖人”。要坚持以新时代文明实践中心为主阵地，持续开展“情暖新城、惠泽万家”行动，组建志愿服务队深入组团、深入家庭开展“手把手”引导，引导其找得到组织、广场、医院、学校、公交站台、农贸市场等公共场所，在帮助搬迁群众解决生产生活实际困难中将心比心、温暖人心，激发搬迁群众“撸起袖子加油干、勤劳致富不停歇”的内生动力，让搬迁群众立足新城、提振信心、改变面貌，确保稳定脱贫。

五是坚持“以法治人”。建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的领导体制和工作机制，发挥群众参与治理主体作用，加强县城安置点自治组织规范化制度化建设，健全社区议事协商制度，推进社区事务公开，加强权力有效监督，指导制定村规民约，推进新城社区依法治理。

三、扶贫攻坚工作群众性精神文明建设的经验启示

一是有社区自治组织让群众放心。有事找组织，组织引领方向，组织引领航向。实践证明，只有党建工作全面过硬，稳扎稳打，才能保证各项事业全面进步。工作中，我们做到群众搬迁到了哪里，党组织就建在哪里；搬迁群众在哪里，党员就服务在哪里。这就让广大群众放心。只有不断把强化政治功能、注重政治引领作为社区党组织建设的首要任务，旗帜鲜明履行政治责任，筑牢党在基层的执政根基，才能更好地带领群众，引领群众。在

基层治理中，基层党组织发挥着凝聚各类组织的核心作用，经常性组织学习马克思主义基本立场、方法、观点，这是开展各项工作的“源头活水”，充分发挥着各级党组织的战斗堡垒作用和广大党员的先锋模范作用，把群众组织起来、动员起来，宣传好党的好声音、落实好党的好政策，让贫困户“搬得出、稳得住、有事做、能致富”，有了党组织的团结带领，搬迁群众就能如期打赢脱贫攻坚战，与全国、全省一道同步建成小康社会。

二是有健全的服务体系让群众舒心。群众是搬迁的主体，搬迁工作的成败在于群众能否稳得住，让群众稳得住，就必须站在群众角度思考问题，了解群众所盼所想，为群众提供多样化“菜单式”服务。比如，在社区组建导师团，开展书记“命题式”讲习、专家“定制式”讲习、党员“互动式”讲习、名嘴“多形式”讲习、网格“辅导式”讲习、实践“案例式”讲习、群众“普及式”讲习，推动习近平新时代中国特色社会主义思想落地生根。经常性开展文明实践活动，用身边事教育身边人，推出一批文明模范、最美家庭、示范楼栋，鼓励搬迁群众自编、自导、自演文体节目，唱响共产党好、祖国好。通过服务带动搬迁群众主观能动性和自觉性，彻底改变原来“山不养人、水不泽民”现状，从根本上防止群众“住新房子，过穷日子”现象发生，确保搬迁群众搬得出、稳得住。

三是有完善的治理体系让群众顺心。必须把精神文明建设作为支撑发展的重要动力，作为维护社会稳定的重要途径，凝心聚力，鼓舞斗志，提振精神有力武器。做好搬迁群众“三治”（德治、法治、自治）工作十分重要，按照“一核多元，共建共治”原则，推行社区网格化管理；将新型社区公共场所、楼群院落等纳入网格，明确职能职责，并形成“支部+物业+网格+楼栋”四级管理体系。党组织领导下的自治、法治、德治相结合的领导体制

和工作机制不断完善和健全，大力激发群众参与治理，让他们成为治理社会的主体，不断健全社区议事协商制度，做到社区事务透明公开，村规民约、楼栋公约群众公认，新城社区实现依法治理。规范社区党组织领导、居委会执行、监事会监督、社会组织参与的职权；建立和推行居民会议、居民代表会议、“四议两公开”工作法等民主决策机制，充分发挥自治章程、居民公约在社区治理中的积极作用，促进法治、德治、自治有机结合，以此厚植群众“脱贫光荣”的坚定决心。实施志愿服务回馈管理办法，常态化开展优秀志愿者、优秀志愿者组织和优秀志愿服务项目评比表彰，实行积分兑换，对达到一定服务时长的志愿者进行星级认定，给予免费乘公交、看电影、游县内景点等奖励，让志愿服务蔚然成风。

四是有脱贫的产业让群众安心。稳定就业是搬迁群众生计保障的根本。要让群众有事做，有钱挣，才能让群众安得下心。会泽安置点的楼下八有工程让群众切切实实感受到幼有所育、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居，这是关键之关键。要全面落实好就业、产业、就医、就学、社会保障等方面政策。搬出来不容易，留得住更困难，能够长远发展更是难上加难。要让群众搬得来、稳得住、能致富，就要想方设法让他们的钱袋子鼓起来，一句话，就是让他们有固定的收入。另一方面要切实保护搬迁户原居住地承包土地、宅基地、山林等权益，充分整合搬迁户承包土地、县扶贫资金、“特惠贷”资金等生产要素，通过产业发展带动他们增收致富。将扶贫搬迁与后续产业发展、劳动就业同步规划实施，正确处理“住得下”与“富得快”之间的关系。

五是有健全的机制体制让群众暖心。易地扶贫搬迁是一项社区再造和重建工程，大批搬迁群众从大山中走出来，进入城镇集中居住，生活方式将

发生重大变化。在这个过程中难免会遇到各种各样的问题，因此必须从一开始就扎实抓好各项体制机制的建设。搬迁群众是易地扶贫搬迁的主体，既是受益者，又是建设者和发展者。在实践中，要大力实施贫困人口转移就业行动计划，优先吸纳贫困人口到政府公益性岗位就业，支持各类企业、经营户吸纳贫困劳动力就近就业，消除贫困户“零就业”家庭，确保实现“一人就业、全家脱贫”目标，才能确保搬迁群众住得下、有事做、能致富，真正实现“物质富裕”和“精神富足”双重转变。用各种各样的制度激发搬迁群众热爱家园、建设家园、美化家园的持续动力，发挥榜样示范引领作用，达到“点亮一盏灯，照亮一大片”的效果。

六是有阵地和载体开展活动让群众开心。易地扶贫搬迁“前半篇文章”离不开文化之功，“后半篇文章”同样需要文化助力。通过新时代文明实践中心开展向搬迁群众送文化活动，建立群众文艺队，各种活动坚持经常日常，落细落小，月月有活动、人人受教育。利用平台载体培养非物质文化遗产传承人，建设文化礼堂、文化广场、村史馆、“四点半”课堂、托儿所、讲习所、母亲学校、家风文明示范工程等设施，引导搬迁群众进讲堂（道德讲堂）、进学堂，讲述“新城”故事，真正实现文化扶贫、文化富民，让广大群众真正感受到新城是我家，我要爱我家。

会泽县城易地扶贫搬迁安置点群众搬得来、稳得住、能致富、会生活。道德风尚好、社区管理好、环境建设好、治安秩序好、生活服务好，有了文明和谐、团结友善、舒适温馨的生活氛围。推动形成爱国爱家、相亲相爱、向上向善、共建共享的社会主义家庭文明新风尚，搬迁群众珍惜当下生活，辛勤创造美好未来。 社科

责任编辑：王鑫

曲靖市全面建成小康社会的进程、 短板与对策

——基于全面建成小康社会经济发展视角的分析

■ 丁源/文

2012年，党的十八大报告在党的十六大、十七大确立的“全面建设小康社会”目标的基础上，提出了到2020年全面建成小康社会，“建成”与“建设”仅有一字之差，建设强调的是过程，建成强调的是结果，更是党中央向全国人民做出的庄严承诺。全面小康社会是经济、政治、文化、社会、生态文明全面发展的小康社会，经济作为“五位一体”总体布局的重要一环，对于小康社会的全面建成具有重大意义。本文结合全面建成小康社会统计监测指标体系（2016年）相关指标、全面建成小康社会基本要求，并立足于曲靖市情，选取7个经济指标，从经济发展的角度分析曲靖市全面建成小康社会的进程，并对曲靖市全面建成小康社会的经济短板进行分析，以期为曲靖市2020年全面建成小康社会提供经济层面的对策及建议。

一、曲靖市全面建成小康社会之经济发展

（一）经济发展指标选取

2014年4月，国家统计局围绕十八大中“全面建成小康社会”的论述印发试行了《全面建成小康社会统计监测指标体系》（下文简称《体系》），《体系》包括五部分，共39个具体指标。

五部分分别是：经济发展、民主法治、文化建设、人民生活、资源环境。其中，经济发展共9项指标。2016年末，国家统计局对2014版《体系》进行修订，最终形成了《全国全面建成小康社会统计监测指标体系（修订稿）》，《体系（修订稿）》包括五部分，共42个具体指标，其中，经济发展共9项指标。《体系（修订稿）》与《体系》在一级指标五部分上没有变动，但在二级指标上有增减变动，具体到经济发展这一级指标上，不变指标5个、删除指标4个、添加指标4个，其中5个不变指标分别是：人均GDP（2010年不变价）、第三产业增加值占GDP比重、R&D经费支出占GDP比重、互联网普及率、城镇人口比重，详见表一。

2016年末，国家统计局修订指标时同时指出各地应根据地区实际情况对指标体系进行调整，与此同时，河南、甘肃等省份根据自身情况制定了自身适用的《全面建成小康社会统计监测指标体系》，云南省没有公开发布的《全面建成小康社会统计监测指标体系》，笔者在综合考虑全面建成小康社会统计监测指标体系经济发展指标以及全面建成小康社会经济层面基本要求的基础上，结合曲靖市情，

作者简介：丁源，中共曲靖市委党校。

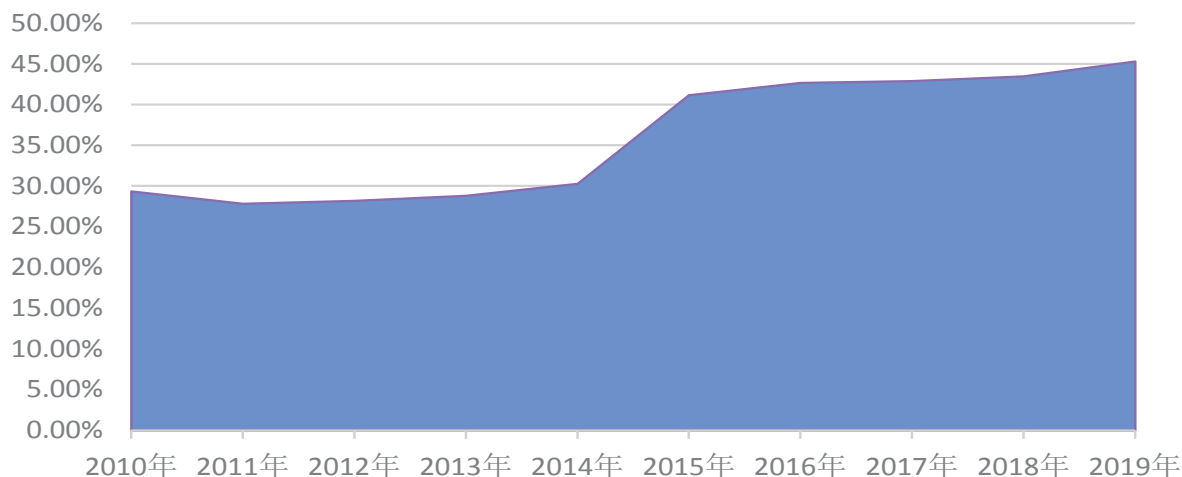
| 《体系》中经济发展指标 | 《体系（修订稿）》中经济发展指标 |
|----------------------|----------------------|
| 1. 人均 GDP（2010 年不变价） | 1. 人均 GDP（2010 年不变价） |
| 2. 第三产业增加值占 GDP 比重 | 2. 第三产业增加值占 GDP 比重 |
| 3. 居民消费支出占 GDP 比重 | 3. 常住人口城镇化率 |
| 4. R&D 经费支出占 GDP 比重 | 4. 互联网普及指数 |
| 5. 每万人口发明专利拥有量 | 5. 科技进步贡献率 |
| 6. 工业生产率 | 6. 研究与试验发展经费投入强度 |
| 7. 互联网普及率 | 7. 战略性新兴产业占国内生产总值比重 |
| 8. 城镇人口比重 | 8. 高新技术产品出口额占总出口额比重 |
| 9. 农业劳动生产率 | 9. 服务贸易占对外贸易比重 |

表一 《体系》与《体系（修订稿）》经济发展指标

同时考虑数据的可获得性，拟将下列7个指标作为本文分析的重点指标。具体为：服务业增加值占GDP比重指标、国内生产总值指标、城乡居民人均收入指标、R&D经费投入强度指标、互联网普及率指标、城镇化率指标、对外贸易依存度指标。

其中，保留《体系（修订稿）》中的服务业增加值占GDP比重指标、R&D经费投入强度指标、互联网普及指数指标以及城镇化率指标，这四个指标也是《体系》和《体系（修订稿）》共有的指标，

符合转变经济发展方式、创新型国家建设等要求。删除共有指标人均GDP（2010年不变价），因为十八大提出了国内生产总值翻一番的新要求；删除科技进步贡献率指标（《体系（修订稿）》中的第6项指标也能体现创新型国家建设的要求）、服务贸易占对外贸易比重指标，因数据不易获得，为保证数据的准确性，不列为本文讨论指标；删除战略性新兴产业占国内生产总值比重指标、高新技术产品出口额占总出口额比重指标，因为结合曲靖市情



图一 曲靖市2010年—2019年服务业占GDP比重

考虑，虽然近年来曲靖市新兴产业和高新技术产业不断发展，但作为国家总体战略的这些指标，不必然成为曲靖市小康社会建成的必要条件。新增国内生产总值指标、城乡居民人均收入指标，因其为两个“倍增”的要求；新增对外贸易依存度指标，因该指标可以替代《体系（修订稿）》中的7、8、9三项指标，在一定程度上反映对外开放水平。

（二）曲靖市全面建成小康社会经济发展指标分析

1. 基本数据分析

（1）服务业增加值占GDP比重

曲靖市是农业大市，也是一座资源型城市，第一产业和第二产业占GDP的比重一直较高，第三产业所占比重较低，第三产业比重的提高可以极大促进第一、第二、第三产业协同带动经济发展，最终促使经济发展方式转变。如图一所示，2010年—2019年曲靖市第三产业增加值占GDP的比重由

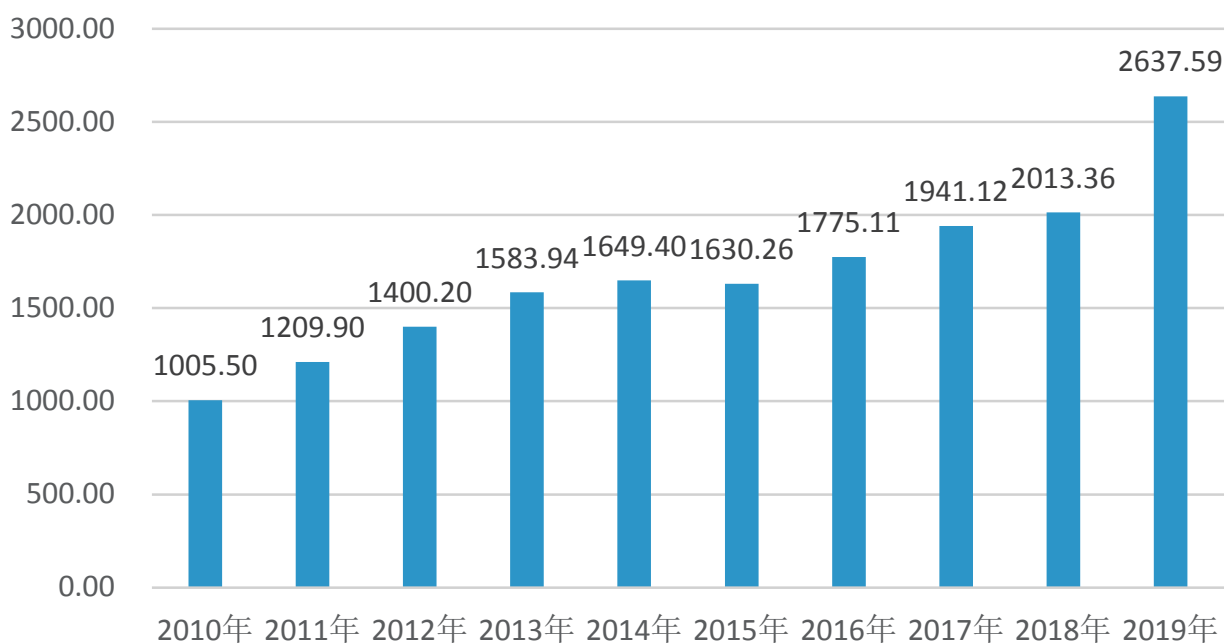
29.37%逐渐增长至45.3%，使得三次产业占GDP比重的结构为16.6: 38.1: 45.3，极大地优化了产业结构。

（2）国内生产总值

2007年，中共十七大提出全面建设小康社会要实现人均国内生产总值到2020年比2000年翻两番的目标。2012年，站在新的历史起点上，中共十八大提出了全面建成小康社会的新要求，“到2020年，我国国内生产总值比2010年翻一番”，即：2010年曲靖市国内生产总值为1005.5亿元，则2020年应该达到2011亿元，实际上，曲靖市国内生产总值已于2018年达到2013.36亿元，超过了2011亿元，2019年更是增长9.6%，达到2637.59亿元的高度，详见图二。可以说，只要保证经济平稳增长，2020年，曲靖市国内生产总值相对于2010年翻一番是必然可以实现的。

（3）城乡居民人均收入

2010—2019年曲靖市国内生产总值（单位：亿元）



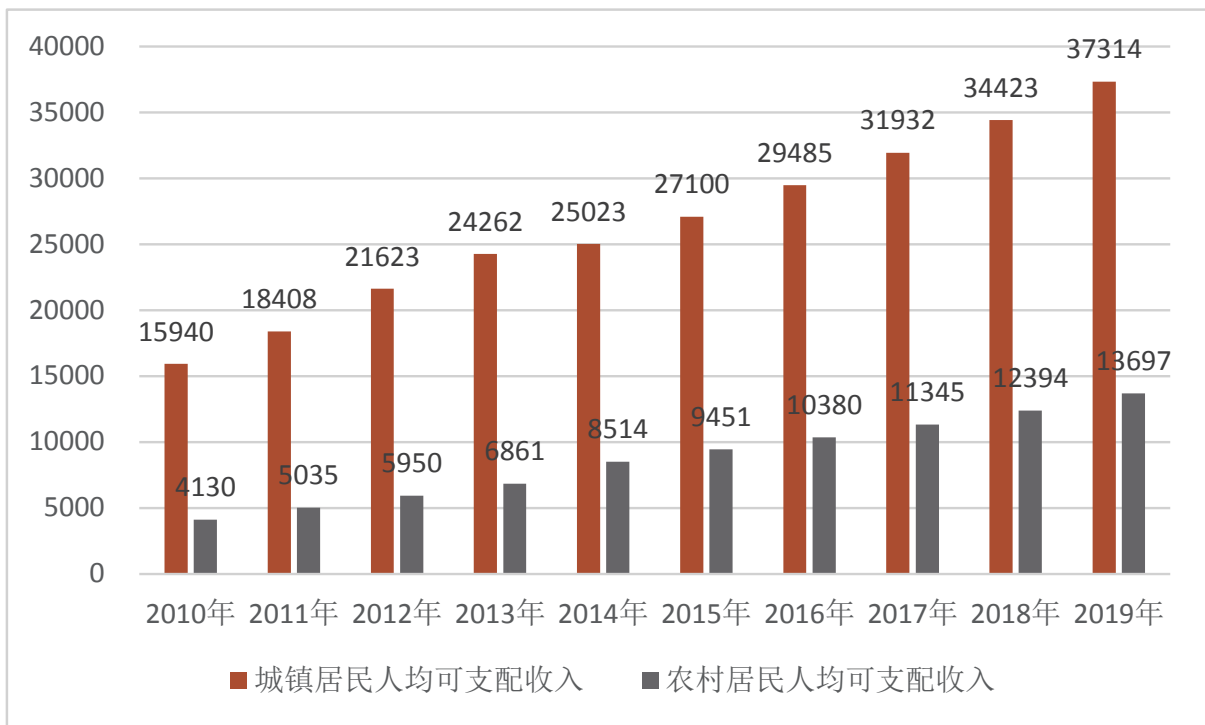
图二 2010—2019年曲靖市国内生产总值

城乡居民人均收入的提高不仅反映了经济发展水平的提高，而且反映了人民生活水平的提高。通过分析可以发现，曲靖市2010年城镇居民人均可支配收入为15940元、农村居民人均纯收入为4130元，要实现翻一番的目标，这两个指标应分别达到31880元及8260元。2017年，曲靖市城镇居民人均可支配收入为31932元，已经超过了目标值，农村

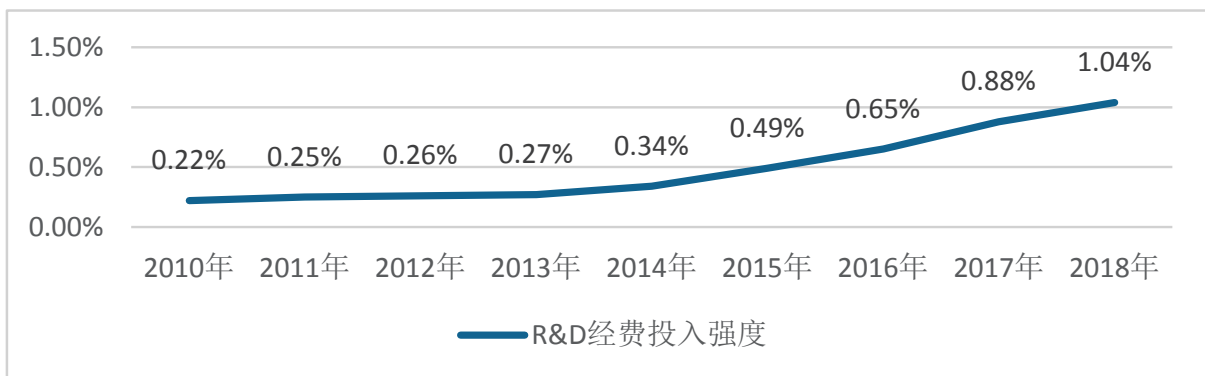
居民人均可支配收入更是于2014年就达到8514元，超过了目标值，详见图三。但是也应该注意到，曲靖市城乡居民之间的收入差距逐渐扩大，在初次分配和再次分配中要更加注重公平。

(4) R&D经费投入强度

R&D经费投入强度指的是R&D经费支出占GDP的比重，国际上通常采用R&D活动的规模和强度反



图三 2010—2019年曲靖市城镇居民与农村居民人均可支配收入



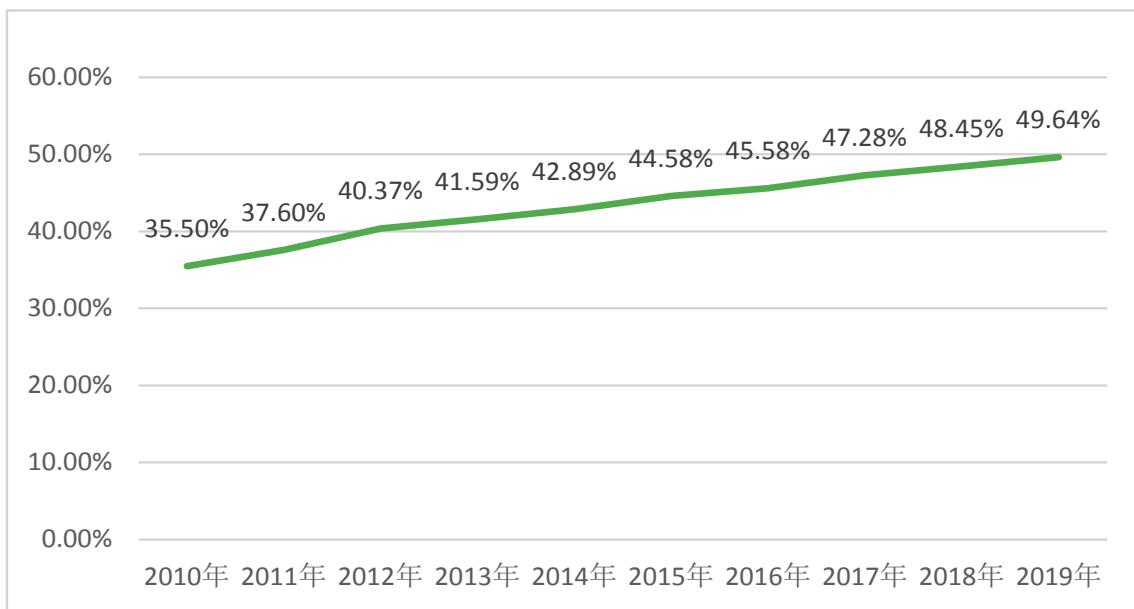
图四 2010—2018年曲靖市R&D经费投入强度

映一国的科技实力和核心竞争力，一国的R&D水平也体现着一国的政治经济实力。如图四所示，2010年曲靖市R&D经费投入强度仅为0.22%，2018年增至1.04%。总体来说，近年来，曲靖市R&D经费投入强度不断加大，但按照全面建成小康社会R&D经费投入占GDP \geq 2.5%的总体要求，曲靖市R&D经费投入强度还有待于进一步加强。

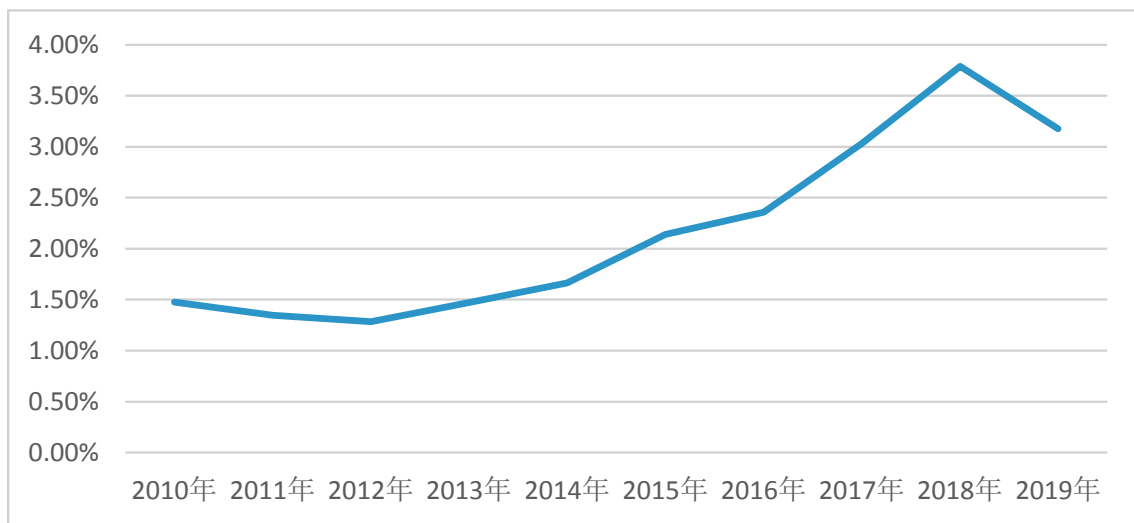
(5) 互联网普及率

信息化是“四化”中的重要组成部分，信息化可以推进和加速新型工业化、城镇化、农业现代化，信息化代表了一种信息技术被高度应用，信息资源被高度共享的理想状态，互联网普及率在很大程度上代表信息高度共享。

根据《网宿：2018中国互联网发展报告》^[3]



图五 曲靖市2010年—2019年常住人口城镇化率



图六 曲靖市2010年—2019年进出口总额占GDP比重

相关内容，截至2018年年底，我国互联网普及率达57.7%，而云南省的互联网普及率2018年年末仅为43%，位于32个省（自治区、直辖市）末位，曲靖市虽然是云南省的第二大城市，但是鉴于云南省的互联网普及率总体在全国较低，所以，可以合理推测曲靖市的互联网普及率还有待提高。

（6）城镇化水平

城镇化是现代化的必由之路，也是乡村振兴和区域协调发展的有力支撑。自2010年至今，曲靖市城镇化水平不断提高，城镇化率逐渐增大，2010年，常住人口城镇化率仅为35.5%，2019年提升至49.64%，有望于2020年达到50%，详见图五。城镇化率达到50%意味着城镇人口超过农村人口，将在很大程度上有利于经济社会发展。

（7）对外贸易依存度

对外贸易依存度又称为对外贸易系数（传统的对外贸易系数），是指一国的进出口总额占该国国民生产总值或国内生产总值的比重，对外贸易依存度反映一国对国际市场的依赖程度，是衡量一国

对外开放程度的重要指标。通过对曲靖市近几年的对外贸易依存度分析，可以发现，曲靖市的对外贸易依存度不断提高，从进出口总额的绝对值来看，曲靖市2019年较2018年提高0.85亿美元，但由于2019年曲靖市GDP增长较快，2019年曲靖市进出口总额占GDP的比重略有下降，详见图六。

以上内容为全面建成小康社会经济发展7个指标的基本数值，2020年这些指标应该达到怎样的标准，才能在经济发展层面与全面建成小康社会相匹配呢？具体情况做如下分析。

2. 指标对比分析

因2016版《体系（修订稿）》目标值未公布，而在2013年版本的《体系》中，国家根据东、中、西地区不同的经济发展水平，制定了不同的全面建成小康社会目标值，对于《体系（修订稿）》和《体系》的共有指标，可以采用《体系》中的目标值来分析曲靖市的全面建成小康社会进程。本文在进行分析时，将结合西部地区的目标值和十八大报告提出的目标来分析曲靖市的全面建成小康社会水

表二 曲靖市全面建成小康社会经济发展层面指标对比分析

| 2013年《体系》西部地区目标值 | 中共十八大报告提出目标 | 曲靖市2019年相关数据 | 是否已实现 |
|--------------------|-------------------|---|-------|
| 《第三产业增加值占GDP比重》45% | | 45.3% | √ |
| | 国内生产总值较2010年翻一番 | 2637.59 > 1005.5*2 | √ |
| | 城乡居民人均收入较2010年翻一番 | 城镇：37314 > 15940*2 农村：13697 > 4130*2 | √ |
| 《R&D投入强度》2.2% | | 1.04%(2018年) | × |
| 《互联网普及率》45% | | 43% ^[4] (2018年) | × |
| 《城镇人口比重》55% | | 49.64% | × |
| 《对外贸易依存度》 | — | — | — |

平，具体如表二所示。

通过分析可以发现，曲靖市第三产业增加值占GDP比重目标、两个“倍增”目标都已经实现，两个“倍增”目标的实现为曲靖市全面建成小康社会目标的实现奠定了雄厚基础，互联网普及率指标以云南省2018年的平均数据来看尚未实现，但仅相差2个百分点，近几年曲靖市信息化飞速发展，移动设备的普及使得这一目标在2020年实现并非难题，R&D经费投入强度指标与2.2%的目标相比还有较大差距，但云南省科学技术厅于2018年11月19日印发了《实现2020年全省R&D经费投入占GDP2.5%实施方案（试行）》的文件，曲靖市人民政府作为督查对象，2020年曲靖市R&D投入强度指标实现2.5%的目标是必然的，城镇人口比重与2020年目标值仍存在较大差距，但按照《云南省新型城镇化规划（2014—2020年）》的相关要求，云南省常住人口城镇化率2020年的目标是50%左右，如果按照这个目标来衡量曲靖市全面建成小康社会的进程，曲靖市城镇化率的目标已然达成，对外贸易依存度没有固定的衡量指标，只要稳中有进就能助推全面建成小康社会的实现。

虽然曲靖市全面建成小康社会已经取得重大进展，但是在经济发展层面，仍旧有很大的改进空间。

二、曲靖市全面建成小康社会经济发展领域的短板

（一）信息化水平有待加强

信息化对促进中国经济发展具有不可替代的作用，这种作用主要是通过信息产业的经作用予以体现。虽然曲靖市已于2019年3月成立大数据中心，同时，在很多领域以信息化来培育新动能，又用新动能推动新发展，比如说：以信息化来推动农业现代化，构建了很多安全农业发展要求的技术体

系。但曲靖市的信息化水平还有待加强，一是包含农业领域在内的众多领域信息化水平不高，二是上文分析过的互联网普及率不高问题，互联网普及率作为信息共享的必要条件，对于经济发展具有重要意义。

（二）创新驱动发展有待改善

创新是引领发展的第一动力，能够在很大程度上促使国家产业结构升级、经济社会发展，但曲靖市在创新驱动发展方面还有待改善。由上文分析的R&D经费投入强度较低就可以窥见一隅，同时在创新驱动发展上也不同程度的存在以下问题：一是科技创新平台建设区域之间、企业之间存在不平衡问题；二是科技创新人才总量不足问题；三是科技创新扶持优惠政策落实不到位情况；四是科技创新意识不强、主体作用发挥不够问题。曲靖市在后续推动全面小康社会建设的过程中，应该注意这些问题的解决。

（三）城乡居民收入差距有待缩小

全面小康社会中，“全面”是重要的内容，城乡居民之间收入分配差距过大，背离了全面建成小康社会“全面”的要求，改革开放以来，我国实行了“让一部分人和地区先富起来”的大政策，使得社会经济高度发展，但与此同时，城乡、地区和社会成员之间的收入差距也不断扩大，曲靖市也存在这样的问题，这也引发了更深层次的社会问题。无论从转变发展方式的角度来看，还是从改善民生、维护社会和谐稳定的角度来考虑，城乡居民收入差距问题都成为了制约曲靖市全面建成小康社会的短板。

（四）对外开放水平有待提高

实行对外开放，是保证中国经济持续、快速、健康发展的一个极其重要的条件。对外开放水平的提高对于全面建成小康社会而言，具有非常重

要的作用。近几年曲靖市的进出口总额一直不断增长，但2019年曲靖市对外贸易依赖度有一定程度的下降，原因是进出口总额的增长速度赶不上GDP的增长速度，如何保证进出口总额的增长与GDP增长相适应是一个非常重要的问题。2018年12月海关总署批准在曲靖新设筹建曲靖海关，曲靖海关的建成将为下一步曲靖市对外开放水平的提高奠定重要基础。

三、曲靖市全面建成小康社会经济发展领域的对策与建议

（一）巩固已有成果

1. 做大做强优势产业。目前，曲靖市的特色优势产业有高原特色农业等，在保证目前取得成果的基础上，还应该做大做强优势产业，并在此基础上开发出更多优势产业。具体来说，一要大力发展本地有优势的产业，补齐、拉长、提升产业链；二要加快培育优势特色产业，促进一二三产业深度融合；三要积极发展现代服务业，加快培育物流、信息、电子商务等新业态；四要积极引进创新创业团队和成长型企业促进发展。

2. 稳字当头，保持经济运行在合理区间。曲靖市目前已经实现了全面建成小康社会两个“倍增”的目标，在2020年，首先要做到的就是“稳字当头，保持经济运行在合理区间”。一方面，稳是前提和基础，另一方面，要坚持稳中求进，在经济发展的过程中，注重通过改革破除各种体制机制障碍，激活发展潜能。

（二）聚焦经济发展领域短板问题

1. 补强农村这个“短板”。曲靖市始终注重农业现代化的发展，并且取得了很大进展，农业增加值居云南省第一，但是在农村经济的发展中还存在问题。曲靖市在经济社会的发展中，始终应该注重提高农民生活水平，缩小城乡之间的分配差距，真

正补齐农村发展的短板。具体来说，一方面要在“四化同步”中补农业现代化的短板，另一方面要在新型城镇化中补“农民工”的短板，让农民工成为市民，同时要注重农村其他方面的发展，以此来支持农村社会、经济、环境等的综合发展。

2. 创新驱动和改革开放齐头并进。总体来说，曲靖市在科技、新兴产业的发展方面还有所欠缺，要使全面建成小康社会真正实现，就应该推进创新驱动和改革开放齐头并进。一要通过改革，形成有效激励科技人才创新的体制机制；二要通过改革，有效激励协同创新、协同发展，形成产业基础能力；三要通过改革，挖掘和发现新的市场需求，激励新兴企业和新兴产业的成长，进而形成新的经济增长点；四要通过改革，为企业降低制度性成本、破解创新发展障碍、挖掘可利用资源，为产业创新提供必要的动能。

（三）统筹推进四个全面、五位一体战略布局

全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，在这“四个全面”的战略布局中，全面建成小康社会是我们的战略目标。“五位一体”总体布局是“政治、经济、文化、社会、生态文明”五个方面的统一体，经济领域只是五位一体总体布局的重要一环，曲靖市要真正建成小康社会，必然需要统筹经济发展、民主法治、文化建设、人民生活、资源环境五个方面的内容，只有这样，才能真正建成小康社会，只有这样，才能推进社会可持续发展。 社科

责任编辑：张 兵

补齐决战决胜全面建成小康社会的短板

——富源县墨红镇脱贫攻坚的成效与展望

■ 付天财/文

习近平总书记指出：“全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，农村贫困人口全部脱贫是一个标志性指标。”富源县墨红镇党委、政府以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，用脱贫攻坚统揽全镇经济社会发展各项工作，带领干部群众合力攻坚、持续作战，全镇累计脱贫1947户7594人，仅剩12户43人未脱贫，贫困发生率下降至2019年末的0.07%，2019年2月、7月，分别通过省级第三方专项评估和国家第三方抽查。墨红刺绣扶贫案例荣获中国国际扶贫中心与世界银行等国际组织联合举办的全球减贫论坛最佳案例之一，全镇脱贫攻坚取得了阶段性胜利，为墨红镇与全国全省全市全县同步全面建成小康社会打牢了基础。

一、背景

富源县墨红镇国土面积495.5平方公里，全镇16个村（居）委会中有8个属于贫困村，2014年贫困发生率为12.76%。致贫原因多种多样，因病致

贫占23.74%，缺技术致贫占23.65%，因病和缺技术两种致贫原因接近贫困人口的一半；因残致贫占12.35%，因学致贫占10.89%，其他致贫原因都小于10%。非在校贫困人口的文化水平总体不高，初中及以下文化程度的占92.8%，高中及以上文化程度的仅占7.2%。从劳动力构成来看，丧失劳动能力的占4%，无劳动能力的占32.7%，弱劳动能力的占2.4%，普通劳动能力的占60.9%。墨红98%的国土面积属于山区，耕地稀少，水电路等基础设施薄弱，农业机械化程度低，产业结构单一，耕作方式传统，贫困群众收入来源单一。消除贫困刻不容缓，党中央一声令下，墨红镇党委、政府闻令而动，把脱贫攻坚作为最高的政治任务，汇聚广大干部群众的智慧和力量，全力以赴投入到脱贫攻坚的热潮中。

二、主要经验和成效

（一）构建“三个体系”，责任到人抓脱贫

作者简介：付天财，富源县墨红镇人民政府高级经济师。

一是“双组长”领导责任体系。建立扶贫开发领导小组，实行“双组长”责任制，由镇党委书记和镇长任组长，人大主席任常务副组长，相关党政班子成员任副组长，所有镇直单位为成员。扶贫开发领导小组下设1个综合协调办公室，同时下设健康、教育、就业、危改、产业、异地搬迁6个专项扶贫小组，各负其责靶向对标精准发力。建立“尖刀队”攻坚村责任制，抽调150名精兵强将组建16支脱贫攻坚“尖刀队”，帮助村组突破难点、攻克重点。二是驻村工作队责任体系。全镇共有16支驻村工作队，各驻村工作队队长兼任村“第一书记”，驻村期间与原单位工作脱钩，党员组织关系转移到所驻村，全身心投入到脱贫攻坚工作中。工作队员全力推动扶贫项目建设，逐户排查问题并列出清单，主动对接帮扶干部为贫困户提供力所能及的帮助。建立“周报告、月督查、季测评、年考核”管理制度，有效激发驻村工作队员的责任精神和担当意识。三是结对干部责任体系。全镇1959户贫困户由730名干部结对帮扶，干部确保结对帮扶的贫困户按期实现“两不愁、三保障”，无户漏人、无错退情况；经常到帮扶的贫困户家中宣传精准扶贫政策，帮助群众收拾整理家庭居住环境，用实际行动感化贫困群众，促进贫困群众养成良好生产生活习惯；帮扶干部工作不落实的，严肃追责问责，当年年度考核确定为不称职（不合格）等次。

（二）突出“三个环节”，一户一策抓帮扶

一是查贫情，明确扶持对象。全面排查不漏户，镇村组干部和驻村工作队员全程参与，做到建档立卡入户率、非建档立卡入户率和2014年、2015

年已脱贫户入户率3个“100%”；紧扣“两不愁、三保障”标准，在入户核查基础上，组织党员会、村民代表会逐级评议、逐级审定，将识别结果在村民小组、村委会分别公示，无异议后上报在全镇范围公告。再次对所有贫困户开展核查，准确无误后，组织国办子系统信息录入。二是帮到人，落实支持项目。一户一策规划帮扶项目，帮扶干部入户全面了解贫困户的收入来源、技能技术、脱贫想法等基础数据，情况清楚之后由驻村工作队员、村组干部、帮扶干部与贫困户一起制定脱贫计划，帮助贫困户落实产业、就业等到户扶持项目。按类别将项目、资金汇总，编制成脱贫攻坚项目库，上报批准后组织帮扶工作。三是严退出，达到脱贫标准。坚持把脱贫质量放在首位，认真对照贫困户、贫困村退出标准，镇村组织人员对当年脱贫户进行调查核实，确保贫困户脱贫年度人均纯收入稳定适当超过国家扶贫标准，且吃得饱、穿得暖，住房安全、孩子能上学、饮水有保障、参加了医保和养老保险。截至2019年底，全镇贫困户累计脱贫1947户7594人，8个贫困村全部脱贫出列。

（三）注重“三个渠道”，多措并举抓增收

一是发展产业促增收。因地制宜发展特色产业，推行“龙头企业（合作社）+基地+贫困户”等模式，推动经营主体与贫困户进行利益联结，确保贫困户家家有增收产业。畜牧产业上，发挥品牌优势，培育了东恒百草地现代化生猪养殖企业，扶持建设生猪养殖小区10个，带动贫困户360户，户均年增收3000元以上。魔芋产业上，培育魔芋加工厂5个，带动贫困户539户，种植魔芋1200亩，户均

年增收8000元以上。烤烟产业上，烟叶站带动贫困户351户，种植烤烟2808亩，销售收入达560万元，户均年销售收入1.6万元。辣椒产业上，培育了市级农业龙头企业云南满地金食品公司，带动贫困户250户，种植辣椒728亩，户均年增收1500元以上。黑包谷产业上，培育了市级农业龙头企业乌蒙洞藏酒业公司，利用黑包谷酿制洞藏黑粮魂酒，带动贫困户899户，种植黑包谷2145亩，户均年增收1200元以上。二是转移就业促增收。完成专业技能培训8600人次，做到贫困劳动力对用工信息、扶持政策知晓率达100%。分类别发放就业交通补助58万元，开发公益性岗位24个、年人均工资1.5万元，开发乡村公共服务型扶贫专岗279个、年人均工资6000元，转移外出就业2932人，年人均工资3万元左右。就业扶贫大幅增加了贫困户的收入，有工资收入的贫困户占91.6%，户均工资收入1-2万元的占16.5%、2-3万元的占16.7%、3-4万元的占12.5%。三是产业工人促增收。立足长远，以煤炭产业转型升级为重点，招商引资湾田煤业集团、贵州贵能集团、云南煤炭产业集团入住墨红，这些集团实力雄厚、产业链长，产业工人需求量大。通过技能培训将贫困劳动力培养成产业工人，从而实现长久稳定增收，年龄学历适当，且个人有从事煤炭行业意愿的，由煤炭企业安排到职业学院学习专业知识，毕业后到煤矿工作。辖区内煤炭企业招聘新员工时，单列20%的岗位招聘贫困劳动力，将300余名贫困劳动力发展成为产业工人，年人均工资3.6万元左右。

（四）筑牢“三个保障”，完善设施抓基础

一是基础设施有保障。建成墨南佳园易地扶

贫搬迁安置点，156户615人全部搬迁入住，1127户贫困户改造了危房。全面解决贫困村组安全饮水问题，建成饮水工程79件，惠及全部贫困人口。新建和改建农村公路21公里，硬化村内道路15万余平方米，行政村100%通硬化路，自然村通达率为100%。新建10千伏线路2.3千米，行政村均通10千伏以上动力电，电网改造覆盖率达98%以上，农村群众用上了每度0.36元的平价电。4G通讯信号、电视信号自然村100%覆盖，宽带网络行政村100%覆盖。二是孩子上学有保障。改善办学条件，实施“全面改薄”、校舍维修改造等工程，新建教学楼项目17个、学生食堂项目19个、厕所项目14个，累计建筑面积4.6万余平方米，实现了全镇最好房屋是学校、最美环境是校园的目标。落实教育资助政策，资助贫困户学前教育192人，义务教育1189人，高中247人，中专（中职）和技校125人，本专科和研究生298人。严格落实控辍保学工作责任制，义务教育“零辍学”；办学水平和教育质量不断提高，2019年普高上线742人，上线率69.8%，被曲一中录取14人，中考连续13年位列全县乡镇综合考核第一名，义务教育均衡发展工作通过国家评估。三是社会事业有保障。实行低保制度与扶贫开发政策有效衔接，将符合条件的687户2567名贫困群众纳入低保，对特殊原因导致基本生活困难的120余户贫困户进行临时救助，将8户贫困户纳入特困供养范围，解决生计难题。抓好养老保障工作，符合参保条件的5344名贫困人口全部参加养老保险，817名60岁以上贫困人口养老金及时足额发放。落实健康扶贫政策，贫困人口医保参保率

100%，报销比例严格落实符合转诊转院规范住院治疗的实际报销比例达90%的政策，完成5个卫生标准化建设项目，慢性病管理服务458名贫困人口，跟踪服务好257名患23类29种重大疾病的贫困人口，免费为931名65岁以上贫困老年人体检。

（五）发挥“三个作用”，凝聚力量抓推进

一是党组织的主导作用。镇党委通过理论学习中心组及举办镇村组干部精准扶贫培训班等多种形式，深入学习脱贫攻坚方针政策。结合实际，制定一系列扶贫实施方案，形成了精准扶贫政策保障支撑体系。加强基层党组织建设，19人被清理出村组干部队伍，完成64个党支部规范化建设，完成3个软弱涣散村党总支整顿工作，建成村组活动场所37个。培育壮大村集体经济，实现16个村集体经济全覆盖，集体经济收入4万元以上的10个村、5万元以上的6个村。二是帮扶单位的主力作用。充分发挥1个省直单位、12个县直单位、31个镇直单位“挂包帮”作用，加强沪滇合作，上海电气风电集团公司、上海振兴实业有限公司分别帮扶鲁木克和法土，辖区的22个煤炭企业与16个村委会结对帮扶，各个帮扶单位在人力、财力、物力上大力支持，发挥了脱贫攻坚主力军作用。三是贫困群众的主体作用。在帮扶的同时，更加注重激发贫困人口的内生动力，驻村工作队员、帮扶干部进村入户用本村脱贫攻坚的变化教育引导群众，激发他们对美好生活的愿望，让群众知党恩、谢党情、跟党走。建设爱心超市，群众通过开展人居环境提升、政策知晓及参加村集体活动等评分获得积分，利用积分到公益超市换购奖励物品，激发群众自我脱贫的主动性和

参与乡村发展的积极性。

三、展望与思考

（一）一心向党记初心，坚定脱贫攻坚必胜信念

脱贫攻坚以来，全镇干部群众用辛苦换来收获，以实干兑现承诺，取得了决定性胜利，现在进入攻坚最后阶段，要一心向党记初心、坚定必胜信念。这个必胜信念，来自于对习近平总书记关于扶贫工作的重要论述的深入学习和贯彻落实，实践证明，只有将习近平总书记关于扶贫工作的重要论述应用到实际工作中，脱贫攻坚才能取得实效。必须认真学习领会和坚决贯彻落习近平总书记2020年1月在云南考察时的重要讲话精神，切实提高政治站位，抓好1947户7594名已脱贫人口的巩固提升，重点监测46户181名已脱贫建档立卡贫困人口，重点关注88户236名边缘人口，继续加大对未脱贫12户43人的帮扶力度，确保2020年底全部消除绝对贫困人口。

（二）一战到底育产业，稳定增收迈向全面小康

推进农业产业与乡村旅游融合发展，发挥资源禀赋优势，墨红区位优势，处于曲靖市中心城区1小时经济发展圈内，红军长征曾两次过墨红，50万亩森林绵延不绝，民族民俗原汁原味。要以红色文化为引领，促进休闲农业与乡村旅游融合发展，带动贫困群众在家门口就业，确保长久持续增收。建议发展“一路、一园、一水”休闲农业与乡村旅游示范区：一路即：重走长征路，启动车心口红军长征入滇纪念公园建设，高标准规划建设红军长征入

滇纪念馆，原址保护性建设车心口战斗动态场景，保护性修复红军长征经过的车心口古驿道。红军长征线路墨红段整体保护工程，对红军在墨红的行军路线进行标识、保护，具备维修条件的进行修旧如旧，整体提升长征沿线的人居环境和生态环境。规划红色文化产业与黑包谷产业链融合发展示范区，在重走长征路区域规划1万亩黑包谷产业基地，规划农耕文化体验点，举办黑包谷采摘赛，实现以农促旅、以旅带农、农旅融合。一园即：法土森林公园，以法土林场为核心，以万亩杜鹃花、千棵古树、鲁木克国家级森林村庄、法土原生态彝族民俗文化为依托，为旅客提供体验森林探险考察、观赏杜鹃花海、体验民俗文化、健康森林马拉松、品味山茅野菜为主要内容的休闲旅游项目。一水即：普冲10里碧水，以独木水库为依托，在水库周边的普冲、旧屋基、玉麦开发休闲农业与乡村旅游点，重点建设小石林石头艺术体验、玉麦湿地公园、旧屋基田园山水示范村。

（三）一如既往强基层，打牢乡村振兴人才保障

距离脱贫攻坚取得最后胜利和全面建成小康社会的时间越来越短，必须从思想、作风、组织等方面加强基层党组织建设，全面提升基层党组织干事创业、开拓创新的能力。把决战决胜全面建成小康社会作为培养干部的试金石，把作风优、能力强、群众认、吃得苦、会做事的年轻干部培养为基层党组织负责人，组织开展脱贫攻坚、乡村振兴战略培训，提升干部能力，适当提高村组干部报酬待遇，增强村组干部的吸引力。人的进步是从思想、教

育、文化、文明的进步开始的，脱贫攻坚的主体是贫困群众，必须通过开展思想政治、科学文化、技术技能等教育激发贫困群众的内生动力，让贫困群众的脑子动、思想活、志气强。镇村组干部和驻村工作队员要常态化宣传宣讲习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记在云南考察的重要讲话精神，组织专业技术人员在田间地块对贫困群众进行实用技术培训，提升贫困群众的综合素质。

（四）一心一意抓提升，有机衔接乡村振兴战略

中心不转、频道不换、思想不松、力度不减继续落实好到户到人精准扶贫政策，对脱贫户家庭产业、就业、保障等多方面情况变化进行监测，重点关注大病、灾害等突发性返贫风险点，确保脱贫成效全面持续巩固，防止脱贫户返贫。织牢社会保障网，防止产生新的贫困对象，加大对“低保、残疾、重病、重灾”等重点人群关注力度，存在困难的，及时按照识别程序纳入跟踪帮扶。组织开展解决相对贫困问题的探索试点，为解决相对贫困问题提供经验。探索脱贫攻坚与乡村振兴战略有机衔接的措施，加大农村电商发展力度，完善镇、村、组物流体系，在脱贫攻坚基础上加快生态宜居美丽乡村建设，延长煤炭产业链条，培育壮大非煤产业，促进经济社会全面发展。[社科]

责任编辑：陈 熙

以文化旅游产业助推曲靖绿色转型

■ 范利军/文

文化旅游业是有条件地区经济增长的新引擎，绿色经济发展的助推器，民生幸福的催化剂。推进区域绿色转型，建设全面小康社会，是经济新常态下加快结构调整和转型升级，应对资源环境挑战，培育增长新动力的战略任务。几年来，像曲靖这样资源型经济特征明显，产业结构偏重，抗风险能力一般的地区，面临着十分突出的经济下行压力。如何通过深入实施绿色转型、优化经济结构，重塑增长动力，具有重要现实意义。关键是把“绿色化”发展理念贯穿于生产生活的方方面面。在供给上则要优化提升产业结构、加强节能减排和淘汰落后产能，大力发展绿色低碳产业；在需求上则要顺应需求结构变化趋势，积极扩大消费需求，培育绿色生活方式和消费热点，形成增长新动力，这正是文化旅游产业助推绿色转型的突破口。

作为资源型城市，曲靖稳增长压力巨大。几年来受市场需求不振，工业品价格下滑，煤矿、化

工等复产复兴缓慢、投资意愿不强、新兴产业培育缓慢、传统产业转型升级任重道远、稳增长保刚需压力大，产业投资、民间投资比重较小，项目储备严重不足等因素影响，曲靖经济下行压力巨大。如何适应新常态、打造新思路、探索新模式，充分发挥当地独具特色的文化旅游资源潜力，从当前经济转型升级，生态文明建设，社会和谐稳定的论点出发，在具备资源优势、产业基础和发展潜力，对绿色转型要求迫切的地区，通过大力发展文化旅游业拉动消费与投资需求增长，优化产业结构，带动社会就业和民生改善。不仅是短期增长的有力举措，更是立足长远形成绿色发展新模式战略选择的有力支撑，具有全局意义。

大力发展文化旅游业是曲靖绿色转型的有力支撑

曲靖文化旅游业延续了近几年快速发展的趋

作者简介：范利军，曲靖历史文化研究学者。

势，成为经济增长的新亮点。2017年，全市接待国内外旅游者2593.25万人次，同比增50%，实现旅游总收入280亿元，增83%，在云南省排名提升了2位，完成固定资产投资总额92亿元，同比增37%；2018年，全市接待国外游客33144人次，同比增5%，接待国内游客3923.5万人次，增收50%，实现旅游综合收入439.7亿元，增56%，实现旅游产业增加值109.3亿元，增加24%，完成固定资产投资61亿元。再从经济数据看，十二五末，第一产业20%，第二产业39%，第三产业41%，而十三五中期，第一产业360.20亿元，第二产业777.37亿元，第三产业875.79亿元，增幅6.5%。再次超过一、二产业，这在曲靖这样资源型经济城市显得格外引人注目。这充分说明经济转型，优化经济结构、重塑增长动力的实现，得益于大力发展文化旅游业作为绿色转型的有力支持，立足资源禀赋，顺应消费结构升级和产业发展的大趋势，赋予文化旅游业更加重要的功能使命，充分发挥在促进产业升级，扩大内需、生态保护和社会就业等方面的积极作用，为经济平稳健康发展注入新的活力，这样既能直接为短期稳增长、保民生提供有力支持，又能为更长期内深化结构调整，转变发展方式创造更大的空间。

绿色经济突破口选择曲靖文化旅游业，发展潜力巨大

曲靖是云南第二大经济体，传统的能源化工基地和烟草工业基地，由于旅游业起步晚、产业规模小、品牌知名度和影响力不够，2014年，曲靖国

内游客和旅游总收入仅占全省的4%和3%，大致相当于昆明的五分之一和七分之一。再加上对自身文化定位和城市形象的宣传塑造不够，核心品牌尚未得到广泛认知，特别是进一步提高文化旅游业在资源型地区转型发展战略意义的认识提高不够。实战中，一方面受制于传统发展思路和资源型经济发展路径、投资拉动和工业增长仍然是地方经济发展的主要驱动力，对文化旅游等现代服务业的战略性作用认识不到位；另一方面，由于客观上文化旅游业发展水平不够高，处于从“量变”到“质变”的阶段中，对经济社会发展的影响尚不十分突出，需长期政策扶持和资金投入才能见到成效。“滇东无旅游”的阴影还存在。针对这些短板，市委、市政府调整思路，以“特色生态文化旅游城市”为目标，加大旅游基础设施建设力度，以加快旅游精品景区建设为抓手，明确文化旅游发展的战略思路。新常态下的文化旅游业发展已不是一个产业、单兵突进的问题。必须从经济、文化、社会、生态文明等领域协同推进，统筹谋划。实现文化旅游业与工业化、信息化、城镇化、农业现代化及绿色发展的内在协调统一。在业态升级、模式创新、产业融合等方面做大文章。充分发挥曲靖历史文化悠久、自然风光秀丽、交通区位优势明显和国家新型城镇化综合试点等优势，为文化旅游业发展注入巨大活力。2017年，从《文化旅游和高原体育产业发展五年行动计划》中筛选出31个具备开工条件的文旅项目着力推进，麒麟水乡、珠江源高原体育旅游度假区、罗平油菜花国际旅游度假区等项目完成投资26.1亿

元。全面实施“十景百村”旅游融合发展示范区建设，启动珠江源高原体育旅游度假区5A级景区，多依河景区4个4A级景区创建工作。完成麒麟水乡等7个3A级景区创建工作。完成33个旅游特色村社、103家精品民宿客栈和54座旅游厕所建设，罗平县创建为全国全域旅游示范区，师宗县、会泽县、马龙区创建全省全域旅游示范区。值得一提的是，创新开展旅游宣传促销手段，组织参加“魅力中国城”的竞演活动，充分展示了七彩云南、好在曲靖的养眼、养生、养心魅力。把“大珠江源、爨文化”等两大品牌展示在全国人民面前，起到了极好的宣传推介作用。2018年，按照“凸现特色、补齐短板、提升品质、融合发展”的思路。文化旅游业依托丰富独特的自然、历史和民族文化资源优势，加大旅游基础设施建设力度，在县县通高速的基础上，进一步建设景区道路，完成汇召、曲陆、西石、曲胜、曲嵩、嵩昭高速公路旅游交通标识牌建设。完成17亿的项目投资工作。“一部手机游云南APP”全面上线运营，会泽大海草山滑雪等新项目开通，富源多乐原、宣威尼珠河大桥、普立大桥、北盘江大桥等新景区引人入胜。全市旅游业发展呈现出持续、快速、健康的发展良好势头。如今，电视上有影像、景区有特色、交通便捷通达景点，酒店餐饮有品牌的“游在云南、吃在曲靖”的口号越来越响。曲靖旅游成为云南旅游的一匹黑马。

文化旅游业成为脱贫攻坚的助推器

全面小康，关键看农村，看老乡。文化旅游业能否成为脱贫攻坚的助推器，是检验文旅发展、融合的试金石。从实践经验看，绿色经济发展是实现脱贫的关键。绿水青山就是金山银山。罗平县地处滇东石漠化区，罗平在脱贫攻坚中立足建设生态旅游观光农业的基点，以花为介，以百万亩油菜花为景点，“东方花园”成为罗平最靓丽的名片。从油菜花节庆开始，打通油菜的产油链和价值链，不断使“一枝花”裂变为农村千家万户的产业链，“一桶油、一瓶蜜、一块姜、一片烟、一条鱼”等农产品加工业得到发展，同时通过旅游+民俗工艺品加工，每户补助1万元扶持蜡染、纺织、刺绣等传统手工艺品使贫困户脱贫，利用“旅游+环境提升就业户”方式，从旅游景区沿线聘用沿途53户贫困户，借助“旅游+乡村客栈农家乐”方式，每户补助2万余元，扶持贫困户发展农家乐、乡村客栈等，使贫困山区农民脱贫奔小康。在市“十景百村”建设中，许多贫困村因景色优美、生态保存良好而被列为百村旅游村（景）建设中，如乌蒙山腹地的会泽大海乡、雨碌乡、娜姑白雾村，宣威市的杨柳乡、普立乡等，都充分利用自然环境、生态多样景色优美、文化厚重等特点，在扶贫攻坚中打好旅游牌，成为脱贫致富的典型。在实施国家级、省级全域旅游示范区建设中，沾益区创造的景村融合、马龙区创造的非物质文化遗产与民族特色乡村

游、麒麟区创造的高原水乡、越州濠浒陶瓷之乡游等都成为脱贫攻坚的助推器。从已脱贫县（市）的经验充分说明，旅游业在扶贫方面是方式灵活、成本不高，返贫率最低，受益面最宽，拉动性最强，扶贫效果最好的行业。

一是曲靖文化旅游业在发展中的华丽转身，充分证实了市委市政府实现文化旅游业和区域发展总体战略的高度契合，从顶层设计开始，明确发展战略，竞合战略及策略、项目策划及可行性选择、空间规划布局等重大问题上的决策是可行的，并且在发展中从体制、机制上予以倾斜。在今后发展中，更应该从经济新常态下培育新动力的战略高度重视文化旅游业发展，改变传统发展理念和狭隘的工业化、城镇化思维，摒弃把文化旅游业仅作为一般服务业的简单认识，充分地认识到它在拉动需求增长，优化投资环境，集聚创新要素，保护生态环境，促进发展成果共享和人民幸福感提升等方面的战略性作用，以及在构建绿色发展模式中的重要意义。把文化旅游业发展置于关系一方长治久安、永续发展的全局性地位。系统规划、战略统筹，真正抓住制约曲靖文化旅游业发展的短板。通过改革创新，完善制度，加大投入方式，切实为文化旅游业发展扫清障碍。

二是要发挥政府引导作用，因地制宜打造具有鲜明地域特色和人文特色的文化旅游品牌，坚持一带（昆曲路）、两核（珠江源爨文化）、两翼（南罗平、北会泽，中间开花，曲沾马整体发展）的发

展思路，眼睛向外、向内，从而带动全境旅游业发展。

三是要实现文化旅游与生态建设，新型城镇化和相关业态的深度融合发展。要跳出文化旅游看文旅的发展。就目前看，曲靖如果单以文化旅游的一个产业规模贡献看，难以在绿色转型中起到实质性作用。但从统筹考虑文化旅游与珠江源生态保护，“麒沾马”一体化、新型城镇化试点，交通物流网建设等项目看，实施多规合一、保护性开放，推动文化旅游与休闲、康体、养老、商贸、会展、饮食等服务业态的融合及创新发展，积极培育特色文化产业集群，增强文化旅游业的辐射力、集聚力。在资源有序开发中推进生态环境保护，在产城融合、产城互动中促进城镇化发展，在区域一体化的大格局下，深化资源优化配置就能使文化旅游业起到“四两拨千斤”的作用。

四是市委市政府及旅游行业部门要切实为社会资本、外来资金参与文化旅游投资营造宽松的政策环境。目前经济下行，各级财政困难的状况十分突出，而文化旅游是需要大规模投资建设的产业。社会资本是文化旅游业发展的重要资金来源。从实践看，要切实促进文化旅游业发展，就必须为社会资本参与文化旅游业投资提供更加公平、规范、高效的政策环境。 社·科

责任编辑：王鑫

乡村的不可替代性——乡村振兴的切入点

■ 中共曲靖市委党校课题组

一、城市化背景下乡村的相对衰落

（一）乡村社会的现代化转型

当下中国正面临着全面而深刻的社会转型，即从传统社会向现代社会，从农业文明向工业文明和后工业文明的“现代化转型”，乡村亦然。笔者将这种社会转型概括为八个方面：全球化、工业化（和后工业化）、城市（镇）化、市场化、信息化、民主化（法制化）、多元化、生态化（即“八化一转型”）。工业化、市场化、信息化、生态化等是农村、农业乃至整个乡村社会都面临的问题。而尤以城市化对乡村社会的影响最大。

（二）城市化背景下乡村的相对衰落

城市化背景下乡村的衰落是当下乡村面临的最大困境。城市是资金、技术、人才、知识、信息的富集地。城市意味着更大的发展空间、更大的平台、更多的价值实现方式、更多的生产生活方式。城市在提供更多诱惑的同时也提供了更多的激励。城市意味着更多的可能性。2017年，中国的城镇化率为58.52%，远不及发达国家80%以上的水平。可以预见的是，城市化还将进一步加快，更多的农村青年还将涌向城市。关于乡村衰落，可以从多年来农村空心化、空壳村、“386199”部队、留守现

象、民工潮现象等诸多描述中管窥。

当然，乡村的衰落是一种相对的衰落，即与高速发展的城市化相比（横向比较）的衰落。从纵向看，改革开放40年来，乡村是绝对地发展了。不管是从农业产值、农民收入、农民生活水平、农村面貌等都已是全面地发展了。乡村已进行了和正在进行着全面而深刻的巨变。

（三）乡村振兴的具体困境

在城市化、市场化大背景下，乡村面临的具体困境：一是人才流失严重。农村“空心化”现象主要表现为优质人才回流少和青壮劳力普遍外出。二是资本下乡困难，现有的资本下乡又不同程度地表现为“新圈地运动”，对农民形成一定的“挤出效应”。资本的流动倾向是流向回报率高的地方，即城市和沿海地区。而农业和农村恰好投资回报率低，自然风险大。三是农村文化凋敝。乡村文化由于受到严重冲击而难于应对和有效进行现代工业化转型。加之人口的大量外流，过去的欢声笑语消失了，农村显得相对沉静。

此外，城乡二元结构也是制约乡村振兴的一个重要因素。现在国家层面虽已取消了城乡户口差别，但在实践层面，二者差距仍然客观存在。

课题组成员：孙红昆，课题负责人，中共曲靖市委党校行政学与法学教研室副主任、副教授。

成员：蒋盛华、邓祖波、李江东、史祝云、杨立琼、骆巍。

“2016年我国城市居民人均收入和消费支出仍分别高于农村居民的2.72倍和2.28倍。”

二、乡村的不可替代性——乡村振兴的切入点

（一）从未分开的城乡

从本质上看，城乡却从未分开过，也分不开。乡村提供了城市所需要的大多数食品、水源、环境承载等功能。农村经济“作为最基础的产业经济供养着城市”，城市从未离开过乡村。反过来，乡村也从未离开过城市。“城离不开乡，乡离不开城。”在城市化背景下，乡村的相对衰落确实是一个事实。但城市化却并不意味着乡村的必然衰落。

（二）乡村的不可替代性——乡村振兴的切入点

乡村和农业必不可少，我们对“乡愁”的呼唤和追寻才成为可能。在城市病语境下，乡村提供的是更为纯净、更为美好的可能性。城市不只是一一的、不得不的选择。城市化不可阻挡，乡村永远不可替代。城市化不是无限度，而有边界、有限度的。乡村的不可替代性，正是破题乡村振兴的切入点。

归纳起来，乡村的不可替代性体现在以下几方面：

其一，植根于乡村的农业是国民经济的基础。其二，地域广阔的乡村是整个国民经济的载体。其三，乡村由于其地域空间的广阔性成为整个国民经济、国家生态循环的承载者和净化器。其四，乡村源源不断为国民经济发展提供了所需要的各种资源。其五，农村为国民经济提供了必不可少的劳动力和人才输送。

三、如何破解城市化背景下乡村振兴之难题

习近平总书记在2005年视察浙江安吉时曾经指出：“经济发展到一定程度时，逆城市化会更加明显，一些人可能更喜欢住在农村或郊区”。今年

“两会”期间，习近平在参加广东代表团审议时又指出：“城镇化、逆城镇化两个方面都要致力推动。城镇化进程中农村也不能衰落，要相得益彰、相辅相成。”因此，乡村振兴并非是去否定或改变城市化进程，而是城市和乡村两个方面都要发力。

乡村振兴不会那么难，因为乡村面貌已经有了巨大的改变，已经有坚实的基础。也不会有多么简单，因为面临着前述诸多困境。乡村振兴绝不能简单地理解为所有的乡村都一起发力，同时振兴。中国每年都有上百个村落消失，有些是不可避免的，必要的撤并归建是必须的。

（一）科学合理的规划是乡村振兴的前提

云南省16个州市，1370个乡镇，14035个村（含1415个居委会、12620个村委会），自然村数量没有相关统计资料，但数量肯定远超14035个。如此庞大的乡村数量，必须分类规划、分类指导。同时，在城市化背景下，应该注意到：不少乡村是会“自然”（即适应市场化规律）衰落乃至消亡的，因此绝不是、也做不到所有的乡村都“振兴”。在做规划时，一定要考虑到市场的因素。

《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》归纳了分类推进乡村发展的四种模式：集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄、搬迁撤并类村庄。在上述三级规划中，重点是县级规划。

“在县域范围内应做好村庄规划、村庄合并与小镇建设、村庄投资、乡村新功能和新业态开发以及吸引农民工和能工巧匠返乡等6项工作来落实乡村振兴。”

（二）乡村振兴过程中要注重发挥农民的主体地位

乡村振兴不应是外在于乡村的群体想象的样式。在乡村振兴过程中，要让农民有存在感、参与感、获得感。有两个因素需要注意：一是即将出现

的老年农民工返乡潮（其实第一代农民工中的大多数已经返乡），二是城市的高房价、高生活成本和低福利（有差别的国民待遇）必将导致大部分第二代农民返乡甚至第三代农民工最终也会返乡。在相当长的一个时期内，生活在农村的人口必将不是个小数目。“根据六普数据推测中国的常住人口最新比例：城市：集镇：农村为33:22:45，70%的人口是农村和小集镇人口。”因此，“农民既是乡村振兴的主体目标，也是乡村振兴战略的主体实施者”。

在城镇购房动能下降的背景下，乡村的消费需求实际上还是有一定的潜力的。一是乡村现代化家装需求如太阳能或电能热水器、液晶电视、现代家具、空调冰箱微波炉、整套厨具等。二是交通通信需求。“小汽车才刚刚萌芽，手机几乎人手一部，但中老年以二代机为主，老家的4G质量较低甚至无法负担微信语音，宽带只进了小镇近郊，宽带入村入户不知时日，年轻人的网络需求日益强烈，电脑入户将因宽带的畅通而开启。”三是快速消费品。

“从水果、饮料零食、奶制品、服饰消费，农村的消费品质和渗透度都不高，电影文化消费、旅游消费这些下一层级的消费还远远没有到来。”农民有存在感、获得感，有主体精神，乡村发展才有持续性，乡村也才能吸引更多年轻人回村创业和生活。

（三）加强乡村公共基础设施是乡村振兴的保障

加大乡村公共基础设施建设，改善公共服务。乡村变好了、变美了，才会有吸引力，乡村振兴才有可能。长期以来基建投资主要在城市，《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》明确提出，把基础设施建设重点放在农村，持续加大投入力度。据业内估计，2018至2020年，农村基建规模或将达到4.52万亿元。其中，交通物流、农村水利、能源供给、信息化（如网络、有线电视等）基础设施等将

成为农村基建的重头戏。以乡村基础设施和公共服务（包括乡村治理的改善）建设带动乡村的振兴。

（四）振兴集体经济是乡村振兴的基础

乡村曾经的繁荣和热闹，根基就在于有强大的集体经济，有集体经济才有集体生活，有集体经济才有乡村文化的繁荣。《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》对“发展新型农村集体经济”提出了明确的要求：深入推进农村集体产权制度改革，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，发展多种形式的股份合作。完善农民对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等权能和管理办法。研究制定农村集体经济组织法，充实农村集体产权权能。鼓励经济实力强的农村集体组织辐射带动周边村庄共同发展。发挥村党组织对集体经济组织的领导核心作用，防止内部少数人控制和外部资本侵占集体资产。

（五）振兴乡村文化

振兴乡村文化是乡村振兴的重要支撑。文化是一种生活方式，是基于生产方式、生计方式之上的生活方式的总和。在农业文明时代，乡村之所以繁荣而热闹，要因在于人口聚居于乡村，生产、生计于乡村，娱乐于乡村。近年乡村广泛兴起的广场舞、老年操等说明乡村仍有极其强大的生命力和活力，只是年轻人少了，这份活力中显出些许暮气。既然乡村还将长期生存生活着那么多的人口，既然乡村具有“不可替代性”，因此加强引导、扶持乡村文化建设就显得尤为重要。

乡村振兴不是要“逆城市化”，但却可以适度避免城市病。城市化背景下，乡村具有“不可替代性”。以此为切入点，长远打算、细致规划、久久为功，乡村振兴必将大有可为。社科

责任编辑：王鑫

曲靖市乡村发展特征及振兴路径研究

■ 朱海燕/文

21世纪以来，随着工业化和城镇化的快速推进，区域发展要素重组、产业重构，乡村地区发生了剧烈的变化，乡村发展的均质性开始改变，不同区域的乡村呈现出了不同的发展类型。2017年在党的十九大报告中提出实施乡村振兴战略，2018年的中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中，对实施乡村振兴战略进行了全面部署，进一步强调了乡村发展战略的重要性。新阶段乡村振兴战略要求分类实施、分区推进，对不同类型乡村的发展开展研究是“分类指导”的基础。因此，对不同的乡村发展类型进行划分，探索不同的乡村发展类型在时空上呈现出的规律和转换特征，对因地制宜地推进乡村振兴具有重要意义。本文以曲靖县级行政区域为单元，以曲靖市下辖的所有县级行政单元（包括市辖区）为研究对象，以2000年和2018年为研究时点，在界定了农业主导、工业主导、商旅服务和均衡发展四个乡村发展类型的基础上，对曲靖市辖区的县域乡村发展类型进行了划分，并探究各种发展类型的空间分布以及不同类型之间的转换趋势，提出分类的乡村振兴引导政策，对曲靖市推进乡村振兴战略具有重要意义。

一、乡村发展及发展类型的判断

乡村是在一定地域范围内，由若干相互联系、相互作用的要素构成的具有一定结构和功能的复合系统。不同乡村在自然、经济、社会与人文环境等构成要素上存在较大的差异，各构成要素之间的相互作用不同，进而形成了不同的乡村发展类型，不同的乡村发展类型，发展策略也不尽相同。乡村发展是指乡村由相对落后状态向发达状态的进步与转化过程，可以视为特定乡村地域系统内生产发展、经济增长、社会进步、环境改善、文化传承的良性演进过程。社会经济的发展变迁是乡村发展的主线，通常以产业为载体，因此，采用产业发展现状可以划分某一地域目前所处的乡村发展类型。

对于乡村发展类型的划分，本文采用龙花楼等提出的方法，根据研究对象中某一产业与地区生产总值的占比关系来确定，若某一产值占比超过相应全体样本的均值与标准差之和，则判定该县域的产业结构以该产业主导，进而确定乡村发展类型。例如，指标X1在所有样本中的均值为22.23%，标准差为8.47%，如果某区域该指标的值超过两者之和30.70%，则判定该县域属农业主导乡村发展类

作者简介：朱海燕，曲靖师范学院、曲靖市旅游发展研究院。

表1 乡村发展类型划分依据表

| 乡村发展类型 | 2000年划分标准 | 2018年划分标准 |
|--------|--------------|-------------|
| 农业主导型 | X1 ≥ 45.80% | X1 ≥ 30.70% |
| 工业主导型 | X2 ≥ 49.67% | X2 ≥ 43.62% |
| 商旅服务型 | X3 ≥ 36.62% | X3 ≥ 46.62% |
| 均衡发展型 | 不属于上述3种类型的区域 | |

型，以此类推。据此，构建曲靖市乡村发展类型划分依据。（如表1）数据来源于《云南统计年鉴》（2001年、2019年）。

二、曲靖的乡村发展类型及演变趋势

（一）2000年、2018年曲靖县域乡村发展类型划分及空间分布规律

2000年曲靖县域乡村发展类型划分及分布规律。新世纪以来，在乡村人口结构、产业结构以及就业结构的快速转变过程中，资源、人口、技术等区域发展要素与产业重组要素的相互作用下，曲靖市域内不同的乡村发展类型正在形成、发展和相互转化。从表2可知，2000年，55.6%的县市属于均衡发展型，这些县市一、二、三产业均衡发展，其余类型中工业主导型和商旅服务型的数量占比均为22.2%，农业主导型的数量占比相对来说比较低，仅为11.1%。

从空间分布来看（表2），工业主导型的县域

分布在曲靖中部的麒麟区和北部的会泽县。20世纪末到本世纪初，由于资源、政治区位和国家政策等先天优势，曲靖的工业化快速发展，其中麒麟区和会泽县工业化进程最为迅猛，工业多以煤炭、钢铁、有色金属等重工业为特色；商旅服务型的县域，点状分布，位于曲靖中部经济较为发达的麒麟区和南部的罗平县，这一结果表明，相对于农业和工业而言，罗平的第三产业尤其是旅游业在其经济增长中发挥了关键性作用，地区的特色旅游资源优势突出；农业主导型的县域仅有马龙县，由于工业区位条件相对较差，乡村劳动力以从事第一产业为主，多生产初级农产品；均衡发展型的县域数量最多，分别是宣威市、富源县、陆良县、沾益县和师宗县，分布较为分散，无明显的集聚区，这些县域的产业结构中没有明显的主导产业，三次产业发展比较均衡，既无显著优势主导产业，亦无特殊劣势落后产业，三次产业齐头并进发展，整体发展相对

表2 曲靖市乡村发展类型划分结果

| 乡村发展类型 | 2000年 | 2018年 |
|--------|---------------------|-----------------|
| 农业主导型 | 马龙县 | 陆良县、师宗县 |
| 工业主导型 | 麒麟区、会泽县 | 麒麟区、马龙县 |
| 商旅服务型 | 麒麟区、罗平县 | 宣威市 |
| 均衡发展型 | 宣威市、富源县、陆良县、沾益县、师宗县 | 会泽县、富源县、罗平县、沾益区 |

落后。综上,从不同县域乡村发展类型的整体格局来看,农业主导型与工业主导型乡村集中在曲靖的中部和北部地区,商旅服务型的县域则分布在中部和南部,均衡发展型分散填充在上述三大类型区之间,占据了曲靖半数以上的县域单元。

（二）2018年曲靖县域乡村发展类型及空间分布规律

从表2可知,2018年,除均衡发展型县域占比仍超过50%之外,曲靖数量最多的乡村发展类型是工业主导型和农业主导型,占比均为22.22%,最少的是商旅服务型,占比较低,为11.11%。

从空间分布来看,由于不同区域的城镇化、工业化和经济增长速度的差异引起的产业结构调整步伐的不一致,曲靖“麒沾马”地区凭借区位优势,逐步转变生产方式,实现产业的非农化发展,农业主导型的县域数量有所减少,工业主导型的县域数量增加,而中南部地区则是农业主导型县域相对集中,均衡发展型在北部相对集中,商旅服务型点状分布,没有表现出明显的空间演化规律。

工业主导型和农业主导型的县域在空间上由分散分布转为集中分布。工业主导型的县域向曲靖中部集聚,对比两期结果可以发现,曲靖“曲沾马”地区表现出了工业主导的优势,城镇化和工业化继续推进,区域一体化建设成效凸显。麒麟区工业优势进一步加强,第三产业优势下降。马龙区第二产业的发展优势开始显现,由研究初期的农业主导型转为工业主导型,工业在曲靖中部集中;农业主导型县域向曲靖中南部集中,主要出现在地形平坦,农业资源丰富,农业发展条件相对优越的陆良和师宗两县;商旅服务型的县域仍然点状分布,出现在县级市宣威市,由于发展条件的限制,即便经过了近20年的发展,该区域的第一和第二产业依然没能

发展成为优势产业,但宣威是人口大市,消费市场巨大,从消费角度出发的第三产业,相比之下便成为县域经济增长的动力。

最后,均衡发展型的县域数量依然超过其他3类乡村发展类型,且依旧分布广泛。除麒沾马地区外,北部地区半数以上的县域都是均衡发展型。主要因为产业的发展依然乏力,且无明显优势产业,是一种较为消极的状况。

整体看来,相比较2000年,2018年除商旅型的县域之外,其余的发展类型有由分散分布转为集中的趋势,其中工业主导型向中部集聚,农业主导型向中南部集中,而北部大部分地区的县域单元都以均衡发展型为主(见表2)。

（三）2000—2018年曲靖县域乡村发展类型转换及演变趋势

在分别探究2000年和2018年乡村发展类型空间分布规律的基础上,本文进一步对比明确两期乡村发展类型数量和空间分布的变化,探究近20年间,曲靖四类乡村发展类型的演变趋势。

1. 2000—2018年曲靖县域乡村发展类型的变化。2000—2018年期间,曲靖的县域乡村发展类型有了较大的变化,但在数量占比的变化上体现得不甚明显。具体来说,与2010年相比,2018年工业主导型县域的数量没有较大变化,农业发展型的县域数量上升,商旅服务型和均衡发展型县域的数量下降。

从各乡村类型之间的转换的数量比例来看,数量比例较高的前五大变化类型分别为:均衡发展型转为农业主导型的县域数量占比为22.22%,工业主导型转为均衡发展型的县域数量占比为11.11%,农业主导型转为工业主导型的县域数量占比为11.11%,商旅服务型转为均衡发展型的县域数量占

比为11.11%，均衡发展型转为商旅服务型的县域数量占比为11.11%，各类型间的相互转化现象比较突出，整体来说农业型占比增加，商旅型和均衡型占比减少，工业型占比没有变化。

2. 2000-2018年曲靖市县域乡村发展类型空间分布格局演变。2000-2018年期间，曲靖县域乡村发展类型的空间分布格局发生了规律性的演化。其中，工业主导型的县域分布重心南移，由中部、北部点状分布转为中部集中分布，呈现向“曲沾马”地区集聚的趋势。农业主导型的县域由中部转变为中南部集中，整体趋势向南移动。相比之下，均衡发展型的县域分布分散，无明显集中。商旅服务型的县域在两个时间点均为点状分布，研究初期分布在中部的麒麟区和南部的罗平县，末期出现在北部的宣威市，但主要支撑产业不相同，前者为旅游业后者为商业，值得一提的是，研究末期罗平县的产业占比已接近商旅服务型的标准，产业结构中旅游业的发展态势较好，今后的县域乡村发展类型有向商旅服务型演进的趋势，麒麟区则聚焦工业。

三、曲靖不同类型乡村振兴路径的探索

乡村是一个复杂的巨大系统，乡村振兴的核心在于促进乡村系统的协调发展。改革开放40年来，曲靖的乡村地区取得了巨大的发展并正经历剧烈变革，各县域的自然构成要素和人文构成要素差异明显，各要素的发展和相互之间的交互作用和程度各异。乡村振兴战略要求“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，产业兴旺是乡村振兴的根本，为实现乡村全方位的振兴，对于不同的乡村发展类型和不同的乡村地域，需要匹配差异化的振兴路径。具体如下：

（一）工业主导型县域的区域特征及振兴路径

工业主导型的“麒沾马”地区，是滇中城市经济圈的重要组成部分、滇中城市群的次节点城市、云南重点开发区域，经济基础较好，工业实力较强，人口和产业集聚能力强，人口相对集聚，经济发展水平相对较高，地区带动能力相对强，交通便捷，土地集约利用提升空间大。

振兴路径：在第二产业已经占优势的情况下，可强化内源带动作用，未来可推动传统工业的转型升级，以及落后制造业的逐步淘汰和高端化升级，调整产业结构，推进中心城市部分工业生产职能向周边县域及乡村腹地转移；积极发展高新技术产业和现代服务业，加快商贸旅游业和现代服务业的发展，吸引生产要素集聚，发挥城市对乡村腹地的辐射带动作用；鼓励生产要素流向乡村地区，加快发展都市农业、乡村旅游业和康养休闲产业，推动乡村一二三产业融合发展。

（二）农业主导型县域的区域特征及振兴路径

农业主导型县域陆良、师宗，高原丘陵、盆地、喀斯特石山夹杂分布，地形平坦，资源环境承载力强，可利用土地资源丰富，是曲靖的粮食、水果主产区，但区域内交通优势不明显。

振兴路径：巩固粮食、水果等优势主产区地位，发展特色高效农业；加快土地流转，推动农业适度规模经营；加强水利设施配套，发展设施农业和农产品加工业，促进农业规模化、产业化、标准化建设，提高农业综合生产能力；发展特色种养业和现代高效农业，加快特色农产品规模种植和农产品的精深加工产业培育，打造现代农业示范区；开发观光农业旅游资源、民族文化旅游资源，积极发展乡村经济新业态。

（三）商旅主导型县域的区域特征及振兴路径

商旅服务型的宣威市，区位优势突出，消费市场巨大，人力资源丰富，是曲靖的烤烟、玉米和马铃薯主产区，但区域内石漠化集中分布，生态环境脆弱、贫困人口多，基础设施薄弱，交通优势度不高。

振兴路径：充分利用市场优势，立足于乡村地域的多功能价值，整合内外发展动力，挖掘山岳景观、民俗风情和红色文化等区域资源价值，积极探索生态旅游、乡村旅游等乡村经济新业态，重点推进户外运动旅游和休闲康养等旅游产业建设；引导农业结构调整，基于水土资源基础，发展特色观光农业、种植业，开展优质、生态特色水果、蔬菜等农产品的种植及深加工，开展规模化生猪养殖以及相关食品的开发及生产，扶持一批带动性强的农业龙头企业，加快提高农业生产的附加值，实施石漠化综合治理工程，促进区域经济与生态环境协调发展。

（四）均衡发展型县域的区域特征及振兴路径

均衡发展型的会泽、富源和沾益发展相对落后，三次产业的发展齐头并进，未来应进一步发挥多元产业协调发展优势，发掘培育优势重点产业。具体来看：

南部均衡发展型县域罗平县，岩溶地貌连片分布，旅游资源禀赋得天独厚，旅游产业发达，水资源丰富，生态功能较强，是曲靖的油菜主产区，但区域内地形条件复杂，社会经济发展滞后，城镇化水平较低。

振兴路径：挖掘乡村多元价值，依托大滇中旅游圈，推动农业与休闲经济、观光产业有机结合，打造旅游主导产业；培育蜂蜜、菜油等特色高效农业和农产品加工业，完善农业基础设施配套；加强

乡村特色风貌和传统民族村落的开发与保护。

北部均衡发展型县域会泽县和富源县，集革命老区，民族地区，贫困地区多元化分布，矿产资源丰富，地貌类型复杂多样，是曲靖特色水果和马铃薯的主产区。但区域内生态环境脆弱，基础设施薄弱，交通优势度不高。

振兴路径：适度开发矿产资源，立足于乡村地域的多功能价值，深挖民俗风情和红色文化等区域资源价值，积极探索文化旅游、红色旅游、生态旅游等乡村经济新业态，将旅游业与生态环境、红色文化和民俗产业有机结合，开展特色水果、中药材等特色农产品种植和精深加工，推动无公害、绿色、有机等生态农业生产体系建设；引导地质灾害多发区和生态环境脆弱区居民集中安置，促进乡村经济发展与生态环境建设的良性循环。

乡村的发展与区域发展政策相关，取决于影响其发展的各类要素的变化和重构，要素的变化及其在空间的流动引起了乡村发展状态的改变。通信技术的进步和互联网经济的兴起正在迅速改变着传统乡村的生产方式、生活方式和消费方式，对实现农业现代化和乡村振兴发挥着基础导向性作用。曲靖农村信息化水平不高，网络基础设施相对薄弱，亟需加大乡村地区农村信息服务体系的建设，积极探索“互联网+特色农业”“互联网+乡村旅游”的深度融合发展模式，为产业融合发展创建新平台。社科

责任编辑：陈熙

云南县域生态文明建设中 制度体系的构建与完善

■ 王自红/文

郡县治，天下安。云南省129个县“安”到什么地步，取决于云南高质量发展的程度，取决于县域生态文明建设的高质量推进，云南生态环境敏感脆弱，县域工业、农业面源污染等问题依然比较严重。县域生态文明制度的构建和完善需用新的发展理念，完成从“粗放型”逐渐过度到“绿色型”制度体系的转换，实现由资源推动型的县域经济向绿色推动型的县域经济转型。

一、云南县域生态文明制度建设特征

从发展特色看，云南各县自然资源禀赋不同、人文积淀不同、生态基础不同，因此在制度建设上要有侧重，围绕“绿色能源”牌，制定出符合云南各县实际、有各县特色的制度及落实机制。

从发展动力来看，面对资源有限而需求无限的这一情况，云南经济增长需要新的动力源，生态产品的开发，生态企业的发展，生态旅游的带动必将推动云南“绿色食品”战略的实施，在生态与发展之间找到平衡，让人们既有绿水青山，又有金山银山。

从发展的效果检验来看，县域生态文明建设是云南生态文明建设的微观基础，是实现云南高质量

发展的关键环节和重要任务，它的成效影响甚至决定着云南跨越式发展的实现。生态立县、生态强县是云南大多数县的重要举措，绿色健康生活是人们对美好生活的需求，“健康生活目的地”是否形成是生态文明制度的有力检验形式。

二、云南县域生态文明制度建设的政策环境及存在的问题

改革开放以来特别是2015年习总书记视察云南，并给云南提出生态文明建设排头兵的要求以来，云南县域生态文明制度建设渐趋完善，省委、省政府出台了《云南省生态文明建设排头兵促进条例（草案）》，并多次向全社会征求意见，各县市都提出了生态立县的目标，实行了生态环境最严格的保护制度和最严厉的责任追究制度。县域生态文明制度建设取得了积极进展，民众的参与度逐步提高，县域生态建设的补偿机制逐步实施，生态保护的行政问责制度逐步落实，生态建设的考核制度逐步落地生效。但县域生态文明体制建设还存在一些必须解决的问题，环境危机、能源危机、发展危机不同程度的存在。

（一）生态保护制度不够健全，县域发展存在

作者简介：王自红，中共陆良县委党校，高级讲师，主要研究方向为基层治理。

短期行为，显现发展危机问题

十九届四中全会报告指出“加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调管控制度，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线，完善主体功能区制度”，但云南部分县级政府发展规划不合理、不科学，随着全球经济下行形势的加剧，环境保护与县域经济发展的矛盾日益突出。

（二）资源高效利用制度不够健全，县域发展缺乏能力和可持续性，显现能源危机问题

十九届四中全会报告指出“健全资源节约集约循环利用政策体系，普遍实行垃圾分类和资源化利用制度”。云南属于落后地区，县域很多企业对于发展循环经济认识不足或“心有余而力不足”，错误地认为循环经济是政府的责任，加上其本身缺少经济转型的动力，所以循环经济的发展在工业领域基本处于起步阶段。民众对循环经济的概念不清，大部分人不知道什么是循环经济，更没有循环发展的理念，比如，在生活方式上，居民消费，垃圾分类投放推动不力，人们不会分类投放或根本不知道如何分类；浪费水资源、随意占用土地的行为也屡见不鲜，广大居民至今仍然是推动循环经济的旁观者。

（三）生态保护和修复制度不够健全，县域发展“绿色优势”不足，县域生态显现环境危机问题

十九届四中全会报告指出“统筹山水林田湖草一体化保护和修复，加强森林、草原、河流、湖泊、湿地、海洋等自然生态保护”。绿色一直是云南的第一优势，但部分县一方面过度开发耕地、湿地、矿产等自然资源，许多森林变成了荒山，许多绿地变成了房地产项目，后来栽种的树木缺乏多样性，抑制病虫害的能力较弱。另一方面，长期以来粗放式的发展造成的污染没有系统完备的修复规划，大多数靠大自然的自我修复，致使一些县存在

环境危机问题，人们的幸福感降低。

（四）生态环境保护责任制度不够健全，县域发展存在一定程度的破坏性，县域生态保护缺乏可靠保障

十九届四中全会明确了生态补偿和生态环境损害赔偿制度，实行生态环境损害责任终身追究制。但县级政府和企业往往只看到生态环境的经济价值，对破坏生态行为的追责不严，大部分县习惯于传统的发展思路，习惯于靠资源推动县域经济的发展，造成浪费资源和经济增长乏力的双重挤压，县域经济大都陷入增长难的问题。同时，对长期以来形成的污染如何防治和修复缺乏有效的责任制，污染问题还在持续蔓延。

三、云南县域生态文明制度建设存在问题的原因分析

（一）生态文明制度建设的基础薄弱

一是县域工业治污任重而道远。云南属于欠发达省，县域经济跟发达地区相比有很大的差距，由于贫穷，在发展的过程中，县级工业在招商引资的时候门槛比较低，为了当前的发展不管什么项目，没有挑选的余地，能引进来才是最重要的。承接了发达国家和地区大量的高污染、高消耗企业，各种化工厂遍布整个云南，随着经济下行压力的增大，现在这些企业亏损面很大，治污能力较弱，工业污染问题解决起来难度较大。甚至，一些面临被淘汰的产业，却是地方的利税大户，地方主要靠它解决人口就业等问题，所以，地方政府只能选择保护。这样一来，在执行生态文明相关制度的时候就会大打折扣。二是生产生活方式落后，县域农业治污难度大。近些年来，许多县进行土地流转，规模化种植，在种植中普遍采取大棚种植模式，大量使用化肥、农药，采取掠夺性土地开发，虽然推动了农作物增产，却破坏了土壤的内在结构，造成土壤板结，地力下降。由于受到大环境影响，收益不高使

一些农户不愿意走生态发展之路。

（二）民众生态文明制度意识不足

所谓生态意识，一般是指对生态环境及人与生态环境关系的感受、思维、了解和关心。一直以来云南都是一个生态良好、资源丰富的地区，人们没有体会到环境污染带来的恶果，对环境问题没有从思想深处引起重视，老百姓的节约意识、环保意识和生态意识都比较落后，没有形成保护环境、节约资源、爱护资源的意识，更没有用制度来规范自己的生态意识。习惯于征服或统治和利用大自然。有的基层干部只重眼前利益，缺乏可持续发展的大思路，作出了许多不利于环境保护的一些决策。有的民众随意破坏森林，随意丢弃垃圾，随意焚烧垃圾，肆意使用农药化肥，肆意挖山采石，造成许多县的森林覆盖率持续下降，气温逐年升高，水资源日益紧张，受到了自然的反击，出现了连续的干旱现象，春城也时不时飙上近40度的高温。

（三）制度建设的能力不足

“科学、合理、有效的制度是协调人与人关系的最有效手段，也是管理的最有效手段”，生态文明建设当然也离不开制度体系的建立和维护，它需要具备专业生态文明及制度方面知识的高素质人才，没有人才的支撑就难以形成好的制度。但云南的县普遍缺乏这方面的人才，生态文明或制度体系建设的研究生、博士生基本不会到县级层面工作，各县也没有成立专门的研究机构，每一年就这方面的研究成果也基本没有。

四、完善生态文明制度体系的措施

制度是规范社会行为、推进社会治理的重要手段。推进云南县域生态文明建设必须以制度建设为保证，生产绿色产品、使用绿色能源、严保护重修复、严监管强追究，打好污染防治攻坚战，打造环境优美的生态县。

（一）以“创新”理念为引擎，走各具特色的

县域生态之路，促进形成最严格的生态环境保护制度

生态是云南最亮丽的名片，生态文明建设是拥有强大生命力的系统工程，各县在县域经济的发展过程中，要建立有利于县域生态文明建设的考评机制，针对不同主体功能区实行差别化评价，启动以绿色GDP为导向的绩效考核制度，坚决抛弃拼资源、拼汗水、拼环境、拼速度的老路，将生态文明建设法定为县域发展的龙头，走绿色生态发展道路。昆明地区以气候维护为着力点，尽显“春城”之特色；曲靖地区以高原特色农业为亮点，尽显“生态美食”之特色；玉溪地区以抚仙湖为依托，打造绿水青山；昭通地区以生态养殖为重点，尽显“包容、生态”之特色；保山地区以兰花相关产业的打造为引擎，尽显“生态兰城”之特色；丽江地区以维护蓝天白云为重点，打造“魅力”丽江；普洱地区以生态茶为重点，打造“多样”普洱；同时，“宜居临沧、任性德宏、霸气怒江、宁静迪庆、风雪大理、动人楚雄、热情红河、三七文山、如水版纳”的打造也应各有千秋，各具生态特色。

（二）以“协调”理念为支撑，打造生态县城，全面建立资源高效利用制度

协调是我国的传统文化，《道德经》中就提出天人合一的自然观和敬畏自然的生态观，良好的生态本身蕴含着无穷的经济社会价值，能够源源不断地创造社会综合效益，绿水青山本身就是金山银山。在县域经济的发展过程中，必须以协调的发展理念为支撑，善待资源，实现资源的绿色和循环利用。云南罗平县观光型农业“油菜花”的发展就是一个很好的示范，既带动了县域经济的发展，又强调人与自然的和谐，实现了经济发展与生态保护的协调。

（三）以“绿色”理念为着力点，健全生态保护制度

绿色是云南的先天优势，也是云南各地的“名片”，必须将“绿色”作为谋发展、抓工作、办事情的先决思维，贯穿到产业转型升级、城市规划建设、土地空间开发等各领域和全过程，决不以牺牲生态环境为代价换取一时一地发展，强化绿色文明新风，弘扬春城文化优秀因子，增强全民生态意识、生态道德和生态责任，营造崇尚绿色、呵护生态的新风尚。在健全生态保护制度方面，第一，加大广大农村植树造林的力度，让山变绿、水变清，将整个云南打造成一个“天然氧吧”，吸引旅客到云南来度假。第二，发展低碳循环产业，优化产业体系，减少污染源，实现资源的循环利用。第三，加快国家级园林县城的创建力度，将一半以上的县都打造成园林城。在健全生态修复制度方面，首要的是加强水系治理，全面推行河长制，扎实推进水污染治理、水生态修复和水资源保护“三水共治”，持续开展污水偷排直排乱排整治专项行动，加快补齐生活污水处理设施及配套管网短板。其次是要统筹山水林田湖草一体化保护和修复制度，加强对森林、河流、湖泊、湿地等重要生态系统的保护和永续利用。

（四）以“开放”理念为基准，严明生态环境保护责任制度

长期以来，云南是依赖资源实现发展的省，85%以上的县都是资源型推动的经济，只要资源枯竭，经济发展就失去了动力。比如曲靖市长期依赖煤炭，一方面产业单一，抗市场风险的能力弱，另一方面也造成了环境污染，尤其是矿区污染急待治理。所以，要树立“开放”的发展理念，学习英国、德国等发达国家对责任追究制的做法，严格按照十九届四中全会精神的相关要求，实行生态环境损害责任终身追究制，抛弃错误的理念，以全球化的视野和开放的姿态严格追究损害环境的行为。要扎实开展领导干部自然资源资产离任审计，以严格

的考核倒逼责任落实，增强推进生态文明建设的自觉性和主动性。要严格落实主体责任，各区县各部门务必要落实好“管发展必须管环保、管行业必须管环保、管生产必须管环保”的责任，构建明责、履责、督责、问责的责任链条，形成生态环保齐抓共管的大格局。要推进生态环境保护综合行政执法，加快制定相关的实施办法，完善生态环境保护督察体制机制，持续提高生态环境保护的监管水平。同时利用云南独特的地理优势，将云南打造成辐射南亚、东南亚的辐射中心，将发展的地域扩大，充分利用临国的资源发展自己，利用国际资源满足本省需求；将治污的地域扩大，大自然对环境污染具有自愈功能，要加强开放的力度，利用临国与本省对环境污染的自愈功能，提高治污的能力，以此减少生态违法的行为。

（五）以“共享”理念为保证，构建勤俭节约、保护环境新机制

共享是人民对幸福的根本追求，云南人民已经跨过了温饱的阶段，正在实现全面小康，人们对美好生活的追求主要是“美丽云南”的需求，这个目标的实现有赖于人们生活习惯的改变。要通过培训、引导、惩罚等机制让人们养成勤俭节约、绿色消费的习惯。其次，牢牢抓住“共享”这个手段，着力以生态建设作为强大的抓手，提高人民的获得感和幸福感，让人们共享优美的环境、良好的生态，人们每时每刻都置身在优美的环境中，自然就会不自觉的养成爱护环境的良好习惯。在房地产发展方面多打造“无围墙”的开放式小区，将每个县都建设成一个开放的大公园；在农村的发展方面多践行共享理念，加快农村人居环境改造的力度，让农村与城市共享发展的成果。社科

责任编辑：王鑫

十八大以来精准脱贫存在的主要问题及对策研究

■ 余 锋 高满良/文

一、引言

人民富裕是国家强大的有效保证，国家通过一系列的惠农政策促使农村贫困人口脱贫致富，这是党心所系、民心所向的伟大事业。农业部发展计划司副司长刘北桦说：“2013-2016年贫困地区农村居民人均收入连续保持两位数增长，年均实际增长10.7%，其中国家扶贫开发工作重点县农民收入是2012年的1.52倍、2010年的2倍。”十八大以来，在全国范围内开展精准扶贫工作，贯彻精准扶贫政策，致力贫困群众走上富裕的道路，国家一步一步破解贫困问题，促使农民生活水平、生活质量不断提高。其中取得了一些突出的成就，但是还存在着许多的弊端，还未让贫困地区真正摘除贫困的帽子，没有让广大的贫困人口实现真正的脱贫致富。

目前学界对精准扶贫的研究主要遵循以下几种思路：宏观思路与微观思路，汪三贵、郭子豪分析了精准识别、精准考核、精准管理等机制，认为要创新扶贫工作机制，才能保证精准扶贫的实际成效，而葛志军、邢成举从具体的村庄出发，分析了

精准扶贫在村庄中遇到的困难，发现精准扶贫既有农民自身的问题，也有精准扶贫的内在矛盾问题，还有扶贫干部的问题以及国家维稳的刚性要求。地区研究思路（集中或连片区、民族地区、具体的村庄），部分学者考察了集中或连片区的精准扶贫，其中滇黔桂石漠化区、武陵山区、大别山区、吕梁山区等研究最为突出；从民族地区研究来看，西藏、四川、云南等民族地区的研究较多；从具体的村庄看，研究的目标比较分散，既有西部、中部地区村庄精准扶贫研究，也有东部沿海等发达地区村庄扶贫研究。质化研究与量化研究思路，质化研究论文数不胜数，而量化研究则相对较少，温涛等人采用两阶段最小二乘回归和工具变量分位数回归方法，比较了贫困县与非贫困县的“精英俘获”机制，胡联、汪三贵证实了建档立卡面临精英俘获的严峻挑战。本文根据十八大以来的分类扶贫进行研究，通过文献梳理和田野调查等方法，总结十八大以来曲靖市扶贫开发经验，同时结合笔者多年的田野调查，分析当前曲靖市精准脱贫存在的问题以及

作者简介：余锋，曲靖师范学院，讲师，研究方向：乡村治理、扶贫开发；
高满良，曲靖师范学院，副教授，研究方向：行政管理、社区治理。

改进的措施。

二、十八大以来精准脱贫存在的主要问题

（一）危房改造和易地搬迁政策执行走样

农村危房改造和易地搬迁是一项关注民生、赢得民心的惠民工程，让农村贫困人口也能享受到发展的利益。但农村危房改造和易地搬迁实施过程中仍存在着一些困难和问题，出现了农村危房改造补助对象识别不精准、资金使用不精准、项目管理不精准等问题，易地搬迁“搬富不搬穷”“见人不见人”“四移不移”等搬迁执行偏差现象。一方面，人地分离后，造成可持续生计续接难。中国自古以来都是农业大国，农业是农民收入的主要来源，然而易地搬迁造成农民失去土地。虽然搬迁以后农户原有的耕地、林地承包经营权和使用权等其他的合法权益继续有效，但搬迁以后农民距离原有土地较远，原有大多数土地荒废，新的地方又无土地可以开垦。造成农民无土地可以耕种，收入减少，贫困程度加深。另一方面，危房改造项目，存在资金浪费的现象。在危房改造的实施过程中，村干部责任意识淡薄，在危房改造中出现建档立卡户名额被占用，有些不是贫困户却觊觎建档立卡户的好处，在危房改造中截取3-5万元的政策补贴，造成“精英俘获”。对部分建档立卡户而言，国家补贴的钱达不到建房所需，不得不放弃农村危房改造指标，对国家建房的补贴就没有能力拿到，造成不是贫困户的就有机可乘，钻空子，占用贫困户名额，获得国家的危房改造补贴。

（二）产业扶贫收效不理想

习近平总书记强调：“全面建成小康社会，最艰巨的任务在农村、特别是贫困山区，没有农村的小康，特别是没有贫困山区的小康，就没有全面建

成小康社会。”农村要脱贫，关键是经济健康稳定持续地发展，产业扶贫实现农村产值不断增长，农民收入水平不断提高，贫困人口的生活水平也相应提高，增强农民的购买力，扩大农村的消费需求，从而带动经济的发展，促进生产的发展。产业是发展的根基，是脱贫的依托，贫困地区农业产业化水平低，新型经营主体培育仍显不足，带动农民脱贫增收能力依然要依靠产业扶贫。但是在现实中，“产业扶贫的地方实践背离了国家精准扶贫的政策目标”，结果是重产业发展而轻扶贫济困，扶贫和开发几乎处于一种脱嵌的状态。贫困山区农民思想保守，再加上地理环境闭塞，人们一直遵循着传统的“人力畜力”农业模式，没有改变“靠天吃饭”的命运。技术落后，技术投入不足，机械化作业缺乏或不适用，农民劳动量投入大，农作物产量低，收效小。只有少数思想开放的农户能够实现种植规模化、技术现代化、市场开放化等带动产业发展。没有把建档立卡贫困户的土地、资金、劳动力有效地结合起来。产业发展呈自发状态，缺乏引导及科学规划，产业规模化不足，创新程度不足，产品种类单一。产业发展低规模化、低效益化、低质量化，农村经济难以跨越“三低”模式的健康有序发展。缺乏主导产业，农村仅有的主导产业发展只是作为初级产品进行销售，市场前景好的时候，有明显的价格优势，不好的时候几角钱都没人收购。对市场信息接收落后，不能正确把握市场变动规律，导致生产过剩，出现货多不值钱，利润低，产业对区域经济发展带动能力较弱。

（三）小额信贷政策效益不佳

小额信贷拓宽了农村贫困户的融资渠道，国家扶贫政策下的信贷，降低了信贷风险。但仍没有

解决长期以来扶贫项目中资金使用的“三低”（资金到户率低、项目成功率低、资金回收率低）问题，信贷扶贫供需脱节问题严重，小额信贷经理人放贷的意愿低下，但是小额信贷对贫困农户却有积极的正向作用。首先，小额信贷下发效率低下。农村地区进行农村小额信贷的主要执行者就是农村信用社，这种官办型的金融机构存在垄断性，阻碍了小额信贷的发展。信用社小额信贷下发贷款效率低下，造成农村经济发展滞后，机会流失。其次，小额信贷宣传力度不到位。有些贫困村对小额信贷的理解几乎是一片空白，没有享受到国家的优惠政策。在小额信贷下，扶贫工作人员缺少必要的宣传，贫困户缺乏了解的途径，所以有些贫困户恶意逃避债务信用，认为是国家对贫困户的补助政策，不需承担还款责任。再次，小额信贷资金审查不严格，项目服务水平差，没有对贫困户实行“分级管理”。有些贫困户还款能力脆弱，甚至没有能力还款，而小额信贷条件下实行的是“一刀切”的方式，没有对贫困群众实行不同等级管理，无论能力如何，三年之内必须还清所有的债务，这给农户造成了不小的压力和负担。

（四）健康扶贫政策执行有偏差

全民的健康是全面建成小康社会的保障，健康扶贫是全面脱贫攻坚中的重要一环，健康扶贫的实施效果直接影响精准扶贫目标的实现，是打赢脱贫攻坚战的关键之举，但目前精准扶贫下国家医疗改革仍不健全。疾病与健康通过许多联结相互影响，反复循环，加之健康扶贫的目标理念偏差，健康扶贫效果不明显，健康扶贫制度可持续发展能力不足。因为医疗投入费用低，国家对医疗的费用支持，一般每年只够维持到6-7月份，到后期医疗报

销跟不上，医院没有钱，不敢接收病人，导致部门贫困群体就医无门，另外，农民生病的钱很难报销，高额的医药费用，压得很多贫困农户喘不过气。同时，村镇医生专业化水平低，医疗技术、医疗设备落后，导致健康扶贫应有的作用和功能发挥不出来。

三、贫困群体后续扶持政策的优化路径

（一）精准指导，继续抓好贫困人口住房安全工作

危房改造过程中应综合考虑各方面的情况，精准管理，在补助上应该明确哪些该补，哪些不该补，应“全方位、宽领域”科学地进行危房改造，力求高效。

一要合理规划易地搬迁。对失去土地的农民，重新规划土地或适当开垦荒地种植发展，政府聘请专家对当地环境、气候进行监测，因地制宜的发展附加值高的经济作物或副业发展，例如“花卉、苹果、蔬菜、牲畜养殖”既符合绿色发展理念又能快速提高人们的收入。鼓励贫困人口外出打工不仅可以增加经济收入，还开阔眼界，增长见识，学到一定的知识技能，为以后回村发展奠定良好的基础。

二要做好危房改造的金融服务。对自筹、政府补贴不够又无能力支付危房改造的贫困户予以更多资金支持，实行低利息，分期付款的方式，根据补助对象经济状况，合理确定不同层次、不同类型的补助标准。贫困群众对于高利贷的使用要量力而行，要在自己的经济收入偿还能力范围内，要对自己的未来预期收入持乐观态度的前提下，拓宽融资渠道和范围，不能只局限于高利贷这一种方式。高利贷放贷者，应遵循市场运作规律，对贫困户借贷

应实施低利息，延长偿还周期，改变以往暴力回收和获得高利率的方式。

三是村干部应“在其位、谋其职”。做好自己的本职工作，发挥自己在精准扶贫中的关键作用，认清自己的角色，准确自己的定位，精心为人民群众办实事，办好事，发挥无私奉献精神，加强干部服务意识，树立正确的世界观、人生观和价值观。严格控制非建档立卡户“搭顺风车”的问题。上级政府要定期对村委会一级进行考核，对认真做事的干部进行奖励，对敷衍、弄虚作假的干部进行惩治，撤销其职位。

（二）引进新技术，进一步打好“特色产业牌”

经济要发展，产业是关键。精准扶贫要实现农村人口脱贫，进行产业扶贫是重中之重，淘汰落后产业，发展高效率、高质量、高产出的产业。首先，推动农业机械化发展。发展机械化农业是现代农业发展的关键，过去“人种牛耕”的粗放生产方式已经不适应现代经济的发展要求，农业的根本出路在于发展农业机械化。产业要发展，关键在于机械化的有效运用，依靠人力，畜力只能满足自身和小范围市场的需要，产业要发展必须依靠机械化作业拓宽市场，获得更多的经济收入，提高生活水平。其次，引导产业深加工。改变过去种植——销售模式，形成种植——生产加工——销售的新模式，延长产业链，增加产品附加值，实施政府主导，农户融资方式建造加工厂，打造“特色品牌”，发挥“工匠精神”，建立优势特色品牌，提高市场占有率，提高农民的增收能力。发展多产业扶贫模式，扩大各种农副产品种植业的发展，因地制宜发展苹果产业、核桃产业、蔬菜产业等，促

进发展贫困户稳定增收的支柱产业。再次，培育新兴消费产业，带动地方经济发展。发挥地方发展潜力，因势利导，结合产业发展特色和资源优势，培育新兴消费产业。例如，结合地方农业产业特色，大力发展乡村旅游业，形成住、吃、行、游、娱一条线的旅游模式，从而刺激地方经济发展。最后，让产业扶贫惠及更多贫困对象。扶贫工作人员要进行走访式调查，摸清贫困户的底，对发展产业能力脆弱的贫困群众给予农业生产指导，“授人以鱼不如授人以渔”，引进农业专业技术人员进行指导，普及农业生产知识，科学种植、精细化管理，实施“农户开发、专业指导、稳步推进”的贫困山区运作模式。实现产业发展，增收增值。

（三）健全小额信贷管理，不断提升农户还款能力

发放小额信贷应建立在贫困户“贷得快、贷得到、贷得好、还得上、用得好”的基础上，加大对银行工作人员的监督工作，提高贷款效率，发挥贷款帮扶的积极作用，解农户燃眉之急、促农户经济发展。加大对小额信贷的宣传力度，畅通信贷渠道。驻村队员要坚守岗位，切实履职，与村委会协作配合，切实开展好各项小额信贷宣传工作，给农户进行分析了解，对缺乏资金的贫困户鼓励办理。农户还款实行“量体裁衣”的“梯级化”管理政策。落实农户还款能力差异化，对有能力还款的，三年之内必须全部还清，对没有能力还款的，政府适当贴息，延长还款期限，区别对待。对于贷款者在规定期限内恶意逃债的问题，实施强制手段收回贷款金额，最主要的是银行工作人员在发放贷款时要对贷款者的信用度进行“风险评估”，虽然小额信贷精简程序，不需要向银行提供抵押或担保，但

银行也要严把关、强审核，对申请者的技能素质进行考核，对信用良好，遵纪守法的贫困户发放贷款。

（四）构建宽带乡村，不断提高贫困人口文化水平

农民是最贴近扶贫的群体，政府是保障扶贫政策落实最有力的支撑。精准扶贫、精准脱贫需政府和农民的共同参与和监督。施行宽带“互联网+精准扶贫”的方式，必须建立贫困群众大数据平台。提高农村信息化应用水平，组建“农村信息站”和“组建教学小组”帮助接受信息能力弱、文化水平低的村民进行定期指导培训，对培训人员实行“分级化”管理，对识字不会使用网络的和不识字不会使用网络的区别开来，进行不同程度的教育培训，让他们了解互联网知识，提高其使用率，加快发展农村信息化应用水平。同时，构建宽带乡村。构建一套完整的数据系统，必须有强大的技术人员参与，政府要加强引导，加大对农村网络人才培养。对不同的贫困户文化水平进行数据分析，提出有针对性的文化知识扶贫政策。帮助信息化精准扶贫工作更好更快地完成，这也是运用互联网创新精准扶贫的关键所在。提高智能电话普及率，让农村贫困人口适应时代的发展步伐，加强农村宽带建设覆盖率。

（五）不断完善医保政策，从根本上落实好健康扶贫举措

健康扶贫是打赢脱贫攻坚战，实现农村贫困人口脱贫的重大举措，但健康扶贫促进健康中国建设的过程中也存在着许多的弊端，针对当中存在的问题，国家应加大“小病不出村、一般不出乡、大病不出县”的医疗改革。加大技术人员的培训。加

强贫困地区医疗队伍的建设，提供“送医下乡”，定期培训农村从医人员。在贫困地区实施定向免费医学生培养、全科医生特设岗位计划、卫生人才培养等项目，开展卫生计生人才综合培养试点，努力缓解掣肘贫困地区卫生计生事业发展的人才紧缺问题；实施适合贫困山区实际的人才招聘引进办法。通过奖励激励机制对贫困山区引进专家，鼓励优秀的大学毕业生到贫困山区工作，对长时间服务基层的优秀工作者在工资、职称、教育培训等方面给予一定的政策倾斜；健康扶贫要从根本上落实。中央专项医疗救助资金要发放合理，国家对医疗费用的投入可以实行按“季度”发放的方法，每个季度根据入院人口数量和花费费用多少，发放救助资金和医疗报销资金，解决医院到后期没钱报销医疗费用的棘手问题，实现贫困人口生病能够享受到基本医疗卫生服务；加强乡镇医疗卫生人员的考核。把乡镇卫生院人员服务态度加入绩效考核，实行“服务评比”制度，就医群众根据医护人员的服务态度和效率进行星级好评，医院每月月底进行一次综合考评，对绩效考核低、服务态度差的医疗人员进行公示，并进行一定的处罚。

四、结语

农村脱贫致富已经到了最后攻城拔寨的决胜阶段，实现危房改造精细化，产业多样化，小额信贷科学化，宽带乡村信息化，健康扶贫全民化。推进精准扶贫，加大帮扶力度，对长期处于贫困状态的贫困户提供帮扶和发展的机会，这是脱贫致富、实现共同富裕的内在要求，也是社会主义优越性的根本体现。社科

责任编辑：张兵

精准脱贫背景下扶贫生态系统中的大数据运用及其优化路径

■ 李斯托/文

精准扶贫是当前我国的一项重大的政治任务，2020年作为全面建成小康社会和打赢脱贫攻坚战的决胜期和关键时刻，如何顺利完成脱贫攻坚任务和衔接好乡村振兴战略是当下扶贫工作中的重点。回顾改革开放40年以来，特别是十八大以后中国通过不同扶贫的政策实施、措施改善和手段运用，取得的扶贫成就有目共睹。从扶贫历史发展上看，我国形成了以农村经济体制为主的改革开放初期的扶贫减贫模式，21世纪初以行政区域划分贫困县、贫困村为重点的开发式扶贫模式，到党的十八大建立起的精准扶贫及全面实现小康社会的区域和个体双重扶贫体系，如今我国脱贫攻坚任务已经进入到了精准扶贫中的深度扶贫阶段。为了进一步巩固扶贫成果、拓宽中国特色扶贫开发道路，实现由减贫脱贫到持续脱贫致富的过渡与转变，就要求现有的扶贫生态系统引入新的发展元素与模式。如今大数据在“互联网+”时代发挥着其独特的统计、分析、预测、定位等优势，其应用已经覆盖到当下社会的教育、金融、医疗、零售、电信、政府办公等领域，在扶贫工作中大数据的运用也有着积极的探索和实

践，只要充分发挥大数据在精准脱贫工作中的功能，就可以推动扶贫生态系统优化，为促进扶贫工作转向奠定基础 and 提供保障。

一、扶贫生态系统中的大数据

近年来，我国脱贫攻坚实践取得的成就有目共睹，贫困地区面貌焕然一新，扶贫工作进入到了深水区和攻坚期。将大数据引入扶贫生态体系，体现了围绕政府、社会、贫困主体三者用“看得见的手”和“看不见的手”共同解决当下贫困问题，也是国家治理体系和治理能力现代化在扶贫工作中的重要探索与体现。

（一）大数据的概念与扶贫实践

大数据从本质上说是一个数据总量特别浩大、多样化的数据集。麦肯锡全球研究所给出的定义为：一种规模大到在获取、存储、管理、分析方面大大超出了传统数据库软件工具能力范围的数据集合，具有海量的数据规模、快速的数据流转、多样的数据类型和价值密度低四大特征。大数据平台则是具有统计、分析、预测、指导、储存功能的数据集网络平台，它可以实现将有价值的数字化数据进

作者简介：李斯托，云南财经大学。

行因果分析、历史评估、趋势预测、问题定位、信息记录等处理，能为使用者在决策、评估、分析等方面提供科学的数据支撑。在精准扶贫工作当中，以政府为主体的国务院扶贫办全国扶贫开发系统以及各省市的公共就业服务信息管理平台、劳动力转移登记系统等一系列就是以大数据为基础的网络数据平台。此外，在政府主导下建立的，以销售扶贫地区服务和产品为主的电商平台和网站，也是解决精准扶贫问题大数据的具体运用和实践。

（二）扶贫生态系统的概念与内涵

生态系统是指在一定空间和范围内，生物与非生物环境之间通过能量流动和物质循环，形成一个彼此关联、相互作用、自动调节的统一体。扶贫生态系统则是由扶贫生态系统主体和扶贫生态系统环境所构成的彼此关联、相互作用、自动调节的动态系统。扶贫生态系统主体包括了政府、社会、企业、贫困个体以及自然生态环境在内的所有要素，扶贫生态系统环境是指扶贫成果和服务所需要依赖的社会、经济、人文、法律、自然等构成的环境要素。我国扶贫生态系统模式经历了由改革开放初期政府单主体的救济式扶贫阶段，到后来的政府+社会的多主体网状型开发式扶贫，再到如今的政府主导、社会参与的精准化统筹式的扶贫模式，未来扶贫生态系统要向政府引导、市场主导、公众参与的综合型自发式的扶贫模式转向。要构建新型扶贫生态系统，就需要重新整合扶贫资源，充分纳入市场、社会环境等因素，发挥“看得见的手”和“看不见的手”的相互作用，形成一个具有及时性、精准性、预测性、科学性强并能够自我调节的扶贫生态系统。

（三）大数据运用与扶贫生态系统的关系

精准扶贫工作中大数据主要发挥着调控扶贫

生态系统循环、提高扶贫生态系统循环效率、监督扶贫生态系统主体和扶贫对象，以及分析扶贫生态系统各要素存在的问题等功能。大数据可以改变传统的资源分配模式、信息获取模式，对提高工作效率和服务效益有很大的促进作用。在精准扶贫工作中，政府通过对扶贫对象基本信息、人口流动、医保信息、收入开支、政策扶持等相关数据的描述，并结合政府大数据、社会大数据和个人大数据等维度的数据信息分析，能为政府宏观调控和扶贫政策调整提供数据支撑。扶贫数据平台也能准确地“定位”贫困个体，从而通过数据分析找到其脱贫致富过程中隐藏的积极或阻碍因素，并反馈给基层扶贫工作人员，从而积极采取针对性措施，以此来达到“防范于未然”的效果。政府审计、纪检、财政，市场监督管理等部门也能对数据进行高效和及时的审查核实，从而不断优化扶贫过程中的资源配置和组织方式，提高扶贫工作的效益；另一方面，电商大数据平台的建立加速了政府、社会、市场、扶贫对象四者之间的交融，也推动了扶贫服务、扶贫产品的产销融合，为扶贫产品和服务转化为经济效益拓宽了渠道。从市场层面来说，扶贫产品和服务的提供者可以通过数据平台获取扶贫产品服务的供需关系，建立更加科学合理的产业体系，在供需关系不平衡的时候也能及时调整产业结构，降低扶贫产业创业风险。综上所述，扶贫生态系统中大数据能够为其调控、保障、监督、循环提供保障和基础。

二、大数据在扶贫生态系统中的问题分析

政府在主导扶贫工作时，基本都是直面贫困地区、贫困群体和贫困户，通过强制性的物质补贴让贫困群体达到脱贫的标准，这种模式时间短、见效快，适用于大规模的人口脱贫，但从持续性上来说，存在较大的返贫风险。真正实现输血式扶贫到

造血式扶贫需要调动贫困群体的主观能动性，但依靠教育的方式提高贫困人口素质使其成为脱贫致富的主体，周期太长，也不适用于当下以中年为主体的贫困群体。因而需要利用大数据等信息技术手段，准确把握贫困整体和贫困个体的数据信息，有针对性的对其进行贫困帮扶，加速其脱贫效率，促使其撑住脱贫致富的主体。从基层扶贫工作人员反馈信息来看，数据孤立现象严重和大数据服务功能弱化最为突出，从而很大程度上阻碍了扶贫生态系统的循环和精准扶贫工作的推进。

（一）数据孤立现象严重

现有的扶贫生态系统中，各大数据平台承担着相对独立的数据采集、储存、记录、分析等工作以维持和保障目前扶贫工作的进行和开展。平台信息无法实现共享统一，只能实现单一维度的数据供给，导致“各自为政”的情况日益凸显，“信息壁垒”和“信息孤岛”的现象层出不穷，可以说，扶贫生态系统的数字鸿沟已经出现，随着时间的推移，这必然会成为精准扶贫工作推进的阻碍。打破“信息壁垒”关键要将扶贫对象的社保、人口、就业、财政、教育等重要信息纳入到扶贫开发系统中，建立一个大而全的数据扶贫平台。此外，要消除平台碎片化模式，就要建立统筹规划、专业独立的扶贫电商平台，促进扶贫服务和产品与市场对接融合。但目前，扶贫发开系统一体化的过程进展缓慢，使得扶贫数据孤立的现象仍然严重。

（二）大数据服务功能弱化

基层扶贫工作人员大都反馈了数据平台在使用过程中更多承担的是储存和记录的角色，并不能真正发挥大数据平台应有的预测、评估、分析、定位等方面的优势功能，很大程度上削弱了数据中的信息效益。加之数据零散化、碎片化的情况严重，不

能形成统一有效的数据集合，这削弱了政府及时统筹、调配、执行扶贫任务的能力，重复的录入相同的信息更是降低了扶贫一线工作人员的工作效率。在扶贫电商平台使用过程中，大数据的价值往往也被忽略了，扶贫产业、产品、服务很少诉求于大数据分析，很少通过大数据分析为其在扶贫产业、产品和服务在制定产业结构、产品目标和服务对象时提供科学的指导，出现了“先搞产业，后求销路”的产业模式，这导致扶贫产品供应和市场需求出现脱钩的情况，降低了扶贫产品及时转化为经济效益的可能性。可见大数据的功能和作用，在精准扶贫工作中被极大的削弱了，不但降低了扶贫生态系统的循环效率，反而使其成为循环过程中的阻碍和负担。

三、大数据运用在扶贫生态系统中优化路径分析

从上文可以看出，大数据在扶贫生态系统中主要是以电子政务、电子商务和网络平台的形式呈现，要增强大数据功能的有效性，就要增强其多元、共享、高效的特征，促进平台转型提高有效供给，从而促进扶贫生态系统从“输血式”扶贫向“造血式”扶贫的转向，以满足贫困人口需要和提升精准扶贫的效益。

（一）扶贫生态系统中大数据运用优化方向

从上述大数据使用过程中存在的问题来看，优化应该从政府信息共享、产业数据整合两个方面入手，具体就是整合现有扶贫生态系统中的扶贫政务平台的和扶贫电商等数据，通过大数据的手段实现扶贫生态系统的转型升级，提升扶贫效益。首先，政府的政务扶贫平台应该脱离原有的平台设计观念，从“各自为政”的单一直管式平台到全面统筹式的网状综合平台转变。政府将已采集的人口、社

保、教育、就业、财政等贫困群体的信息分版块纳入到综合平台的子系统，并确保政府管理端或者扶贫基层端都能及时对这部分信息进行录入和修正，这样既保留数据独立性，又加强了信息使用的针对性和综合性。扶贫电商平台的整合，需要打破原有的碎片化自建平台模式，应与淘宝、京东、苏宁易购等成熟大型的电商平台进行合作，充分利用其平台已经采集到的数据资源，构建扶贫产品服务电商专项板块和平台，促进扶贫产品转化为经济效益，真正实现扶贫“造血式”的转型。

（二）扶贫生态系统中数据平台优化原则

优化大数据平台在精准扶贫工作中的运用应该遵循下原则：政府参与性原则；数据共享性原则；动态监管性原则和信息保密性原则。首先，大数据平台的在精准扶贫工作的使用过程中，每个环节都引入不同程度的政府参与，是大数据平台成为扶贫生态系统保障的基础。中国扶贫实践过程中政府对于人员安排、物资供给、资源调配、政策落实、问题导向等方面都具有很强的调控能力。随着基础设施、公共服务体系和社会保障体系的逐步完善，更多的市场机制引入，在扶贫生态系统向市场主导转向成熟以后，通过政府这只“看得见的手”适时地对脱贫致富工作进行管控显然是有益的，这能够确保扶贫生态系统的良性循环。其次，积极实现扶贫平台之间的数据联通共享是大数据平台整合的基本原则。对于消除“信息壁垒”最直接的方式就是实现数据共享互通，一方面，将扶贫对象的社保、人口、就业、财政、教育等信息的整合，形成一个具有数据“合力”的扶贫平台，这能最大化消除“数据壁垒”现象。另一方面，通过统筹扶贫产业、产品和服务等信息，建立集中式的电商平台，不单利于产品扶贫大数据的采集形成，也利于客户对目标

产品的搜索与采购，从而真正实现大数据平台在扶贫工作中的指导意义和分析价值。还有一点，建立的扶贫平台应该便于政府审计、检察、财政、市场监督管理局等部门监督管理。因为政府扶贫投入的资金量巨大、分布的领域广泛，容易形成监管的盲区，政府扶贫大数据平台的使用可以方便监管部门通过数据比较和分析找出扶贫工作中物资调配、资金使用、人员安排等存在的问题。市场监督管理局还能通过电商平台反馈的信息，及时地针对存在质量、欺诈或者其他问题的扶贫产品服务进行监管和处理，维护市场的公平。最后，大数据平台应保障扶贫对象以及扶贫产品服务提供者的隐私信息。从大数据技术角度来看，大数据存在的缺点就是数据对象的隐私安全难以得到保障。为防止数据外泄，政府数据平台的数据应在政府职能范围内使用，并设置规定相应权限和使用范围。公开面对市场的电商平台，则可以设置数据权限，并采取数据模糊和增加干扰数据等技术手段保障隐私的安全性。

四、结语

总的来说，优化大数据的运用对于精准扶贫工作质量的提升、促进扶贫生态系统的完善都起到良好的基础保障作用，也能够有针对性地促进各类脱贫致富机制的完善、推动产业体系科学发展、加速农民长效增收、逐步实现扶贫生态体系完备，最终为扶贫工作由减贫脱贫向实现乡村振兴过渡与转型提供基础。但需要注意的是，大数据只是作为一种技术手段为扶贫工作提供保障，不能过度的对其依赖，需要平衡大数据使用和具体扶贫工作之间的关系，才能真正促进我国扶贫工作推进和目标实现。

社科

责任编辑：张兵

《曲靖社会科学》征稿启事

《曲靖社会科学》刊物是由曲靖市社会科学界联合会、曲靖市社会科学院主办的学术性刊物，其办刊宗旨是：坚持正确的政治方向，严格遵守国家宪法和法律，遵守党的有关宣传纪律，坚持科学性，重视实用性，注重地方性。倡导“提出新问题，发表新观点，传播新信息”，坚持探索，勇于创新，致力于探讨曲靖经济社会发展中的理论问题、现实问题，形成特色风格。刊物定位为以交流成果、活跃学术、服务发展、社科普及为目的的综合性社科刊物。

《曲靖社会科学》为双月刊，全年6期，每两个月发行1期。常设特别策划、专题调研、理论研究、工作研究、学术探索、滇东古今等栏目。现对有关征稿事项通知如下：

一、稿件征集范围：投稿内容主要为研究服务于曲靖政治、经济、文化、社会、生态等各方面的建言建议、调研报告、理论文章等，成果必须为原创没有公开发表的文章，字数在5000字左右为宜。

二、投稿时需注明成果作者简介、联系方式，作者简介言简意赅，能反映出作者身份、学术地位等。

三、本刊不收取审稿费、版面费、发表费等任何费用，所投成果一经采用，将按规定支付作者稿酬。

四、本刊全年征稿，无截止时限。

五、联系方式

联系电话：0874-3124524

联系人：陈小琴 张 兵

投稿邮箱：qjshkx@126.com

邮编：655000

地址：云南省曲靖市文昌街67号原曲靖宾馆三号楼2楼



微信
微博
我们开通官方微信及微博啦！直接扫描二维码



微信



微博