

四川峨边彝族自治县区域发展问题探析

翟 峰

摘要 地处中国西部少数民族区域的峨边彝族自治县,当前经济发展和人民生活水平提高面临着资源环境、交通、技术人才、公共服务设施等亟待解决的一些发展问题。这些问题在中国西部少数民族区域既具普遍性又具四川峨边的独特性。针对峨边彝族自治县较为突出的发展问题,笔者有针对性地进行了探析,并提出了相关建言。

关键词 中国西部;少数民族区域;发展问题;调研建言

中图分类号: F127.8

文献标识码: A

文章编号: 1004—3926(2014)01—0133—04

作者简介: 翟峰(1955—),男,重庆市人,九三学社中央人口资源环境专委会委员、中国管理科学研究院特约研究员,研究方向:区域经济、民主政治。四川 广元 628017

根据党的十八大,关于人大代表密切联系群众的有关要求,笔者应邀到少数民族区域的峨边彝族自治县,参加培训基层人大代表和乡镇人大成员的工作。在培训过程中,根据当地一些干部和群众的反映,笔者对当地一些亟待解决的发展问题作了相关调查。由于这些问题在中国西部少数民族区域既具普遍性又具四川峨边独特的典型性,故需引起国家相关方面的关注和重视。^[1]

一、峨边彝族自治县资源状况与经济发

(一) 峨边彝族自治县经济发展状况

1984年成立的峨边彝族自治县是乐山两个民族县之一,位于四川西南小凉山区,距离乐自高速峨眉段50公里,成昆铁路、S306线穿境而过。全县幅员面积2395平方公里,全县辖6镇13乡、129个村、865个组。其中,纯彝族乡镇8个、彝族村49个、彝族组280个。全县总人口14.8万人,其中,农业人口11.7万人,占79%;彝族4.5万人,占31%。

峨边彝族自治县既是川南生态建设重点县,又是重要的能源基地县。全县林地277万亩,森林覆盖率72%,被誉为“竹笋之乡”。峨边彝族自治县原始生态旅游资源丰富有国家级森林公园、国家AAAA级风景区、国家级自然保护区黑竹沟;还是彝族美神“甘嫫阿妞”的故乡,小凉山彝族特色文化独具魅力。^[2]

虽然,峨边彝族自治县建县较晚,经济基础较为薄弱,发展中也面临不少困难和问题。如2013年上半年全县地区生产总值增长仅有9.1%,比2012年14.1%的增幅大约减少了5%,农民现金收入的增幅也略有减少。

(二) 峨边彝族自治县经济发展中面临的主要问题

1. 工业有所发展,但发展后劲严重不足

自20世纪80年代以来,峨边彝族自治县历届县委、县政府在上级党委政府的关心支持下,采取了一系列特殊灵活的政策措施,在境内办起了18个林工商联合企业,形成了以林木为支柱的县域经济体系,多数林农民众也因林产业的开发而越过温饱线。天然林停伐后,峨边县委、县政府又提出了“工业强县”的发展思路,不仅通过陆续兴建各类梯级电站100余座,率先成为了全省民族地区“农村初级电气化县”,而且还通过招商引资兴办了各类高耗能企业10余家,成为了全省民族地区实现率先发展、先期发展的典型。峨边县工业对其经济发展的贡献达到74.5%,并促进全县GDP和地方一般财政预算收入较快增长。同时,由于其过度依赖工业的增长,也使其发展之路愈走愈艰难。

2. 电力资源环境缺口较大

我们在调查中感到,由于峨边彝族自治县水能环境较差,电力资源难以满足中央、省市投资项

目的推进工作。若以每年 5 月份进入丰水期为例,该县网平均发电量也只能基本保持在 20 余万千瓦左右,这与县内高载能企业实际需电 34 万千瓦相比较,丰水期全县电力缺口就少达 14 万千瓦左右。而到枯水期,县网平均发电量却仅有 6 万千瓦,此时电力缺口最高可达 28 万千瓦。另则,由于趸售电价过高,也对该县企业开炉生产积极性带来较为严重的影响。虽然,在 2012 年,国家发改委《关于藏区留存电量和电价管理办法的批复》(发改价格〔2011〕2950 号)文件的出台,给峨边争取留存电量支持,促进工业发展带来了一定曙光,然而,由于该文件确定的实施留存电量地域范围仅为阿坝、甘孜、凉山州木里县,而其它民族区域自治县,却没有参照执行这个政策的权利。^[4]

3. 交通环境瓶颈问题较为突出

峨边彝族自治县山区特殊的地理环境,国家对其乡道和村道建设分别为每公里 60 万元和 35 万元的补助标准,但实际修建所需费用分别约为 300 万元和 60 万元,划拨与实际修建相比确实显得偏低。峨边彝族自治县相对滞后的高速公路建设,成为当地扶贫攻坚和旅游发展的“瓶颈”,并由此严重制约了峨边经济社会的发展。

4. 财政“入不敷出”的问题

峨边彝族自治县土地资源特别匮乏,能实现的非税收入很少,加之大多企业皆属高载能企业,经济效益本来就较差,因此,整体税收收入状况一直不好,地方公共财政收入增长乏力。据目前的初步预计,2013 年峨边自治县受国际、国内经济因素的影响,有可能缺收 1.4 亿元。由于县收入入库不均衡,债务负担沉重,而必须支付的刚性支出增长又较快,所以造成财政资金的“入不敷出”困境。如自治县每月较为固定的收入仅有 2550 万元,而每月支出达 7500 万元,资金缺口接近 5000 万元。截至 2012 年底,峨边自治县政府总债务已达 9.2687 亿元。其中,因中途追加解决企业转制历史遗留问题、为国家和省市在自治县的投资项目配套、保障重大民生支出等而形成的财政债务就达 6.5914 亿元。特别是近几年,峨边自治县地方公共财政收入和刚性人头支出的缺口,每年都接近 1.5 亿元,财政“入不敷出”之困难程度愈来愈突出。

5. 小康标准实现的难度较大

据调查,在彝家新寨建设五年规划(2010 年~2015 年)中,仅彝族自治县就有 59 个村未被纳入

该五年规划。而这 59 个村纳入五年规划,^[4]对全县与全国同步全面实现小康,意义不小。因为,按全面小康社会 6 大类 23 个指标体系的数据测算,截至 2011 年,峨边彝族自治县仅有 7 个指标实现 100%,3 个指标在 60% 以上,有 13 个指标体系在 60% 以下。可见,峨边彝族自治县全面建成小康社会的实现程度仅为 61.3%,低于乐山全市 12.5 个百分点,低于全省 14.9 个百分点,离全面建成小康社会的目标还有很大差距。

6. 存在着较为突出的“技术人才外流”问题

峨边彝族自治县“十二五”以来,通过考调、商调、自愿辞职等方式陆续离开本行政区域的公务员就达 84 人,这些公务员多为专业、骨干型的技术人才。为此,县级部门只能从乡镇考调公务员、事业人员 103 人补充流失人员。由于乡镇干部逐年减少,造成边远乡镇的公务员和事业人员的缺失。其中,尤以教育、卫生系统高中级技术人才流失的现象为甚。据相关统计,仅“十二五”以来该自治县外调人员即累达 100 多名。

7. 公务人员工资福利待遇普遍较低的问题

客观上讲,峨边彝族自治县属省定扶贫开发工作重点县,经济欠发达地区,工作环境差,公务成本较高,因而更应享受国家对民族地区的工资和各类津补贴的优惠政策。然而,由于自治县财力特别困难,公务员不仅未能享受到国家对民族地区的工资和各类津补贴的优惠政策,而且本应享有的工作津贴和生活补贴标准也难以全部到位,从而造成公务员所执行的工作津贴和生活补贴与同类工作条件的凉山州相比,存在差距巨大的现状。如以同为 3 类地区的凉山州甘洛县为例,甘洛县正科公务员 1526 元/月,副科 1332 元/月,副主任科员 1332 元/月,科员 1137 元/月;而峨边彝族自治县正科 770 元/月,副科 700 元/月,副主任科员 680 元/月,科员 640 元/月。相比之下,正科相差 756 元/月,副科相差 632 元/月,副主任科员相差 652 元/月,科员相差 497 元/月,相差几乎达到一倍之巨。

8. 基础设施薄弱

峨边彝族自治县在基础设施建设方面,存在文化、体育、医疗卫生薄弱的问题。如,从文化基础设施建设方面来看,因城区地理环境的限制,不仅开会、举办大型的文艺节目等没有一个合适的场地,而且三级文化服务网络中,处于一级层面的县级文化馆、图书馆,也因规模小、藏书少,难以满足广大群

众的文化需要。为此,自治县虽早已将城区主要文化配套设施建设的影剧院、博物馆、图书馆等纳入“十二五”发展规划,但因其财力极为匮乏,至今工程仍难以启动。再从体育基础设施建设方面来看,自治县现有的体育馆不仅场地规模小(只能容纳一千余观众席位),而且其功能单一,设施年久失修,远远不能满足其发展群众体育的需要。同时由于财力的严重制约,上级体育主管部门要求到2020年每个县场馆建设必须达到“一场(体育场)、一馆(体育馆)、一池(游泳池)和一中心(体育活动中心)”的标准,也很难实现。从医疗卫生基础设施建设方面来看,自治县由于受地理条件和经济基础的制约,县中医院、县妇幼保健院等单位存在业务用房尚未改善,功能布局不合理、使用面积过小、未达到等级医院要求等方面的问题。县人民医院精神卫生科业务用房和县域范畴内的大多乡镇卫生院,一是因业务用房建设时间太久,二是因“4·20”地震造成危房未得到及时改造,目前难达到现行抗震规范的要求,从而造成了这些医疗卫生业务用房极为严重的危房隐患。

二、对峨边彝族自治县经济发展的评价与建议

(一) 实行生态、企业财政补偿机制

针对峨边彝族自治县面临着的“发展后劲严重不足”的困境,建议加大对当地进行生态环保和高效能、轻工业企业的扶持力度,以切实增强其经济发展的后劲。由于峨边自治县过去过度依赖工业的增长,当地生态环境遭到破坏,使森林资源、水资源和矿产资源愈来愈匮乏,发展之路也愈来愈艰难。因此,针对自治县长期以来过度依赖工业增长而使森林、水资源和矿产资源愈来愈匮乏的问题,在彝族自治县增设生态环保和高效能、轻工业企业的财政投资补贴制度,并建立有利服务于自治县发展的政策性金融机构。同时,在生态环境保护区建立不同类型的重点生态功能区和建立生态环境保护的利益补偿机制,以切实帮助当地企业增强经济发展后劲。

(二) 实行电量留存、电价优惠的政策

提出此建议有四条具体理由:一是从地域范围上看,凉山与峨边同属彝区,分属大小凉山,山水相依,山系相连,彝族人民同根同源,无法截然划开。二是从历史沿革上看,1984年国务院批准成立彝族自治县后的1984年至1995年间,峨边隶属凉山彝族自治州由乐山市代管,当时四川省委

同意峨边彝族自治县与凉山州所属县同等享受民族地区政策。三是从现实情况看,“十二五”初,峨边和凉山州部分县一道被省委、省政府纳入《大小凉山综合扶贫开发规划》,同等享受扶贫开发政策,同步实施扶贫攻坚。四是从用电综合价格来看,峨边彝族自治县的工业负荷,于2012年底就已达48.5万千伏安。峨边县水电装机63.86万千瓦水电机组所发电量中大部分,已并入省电力公司主网外送(能供该自治县网内可调控的工业用电负荷仅为31万千瓦),电力缺口明显。因此,无论从地域范围、历史沿革,还是现实情况上看,峨边都有理由享受参照执行国家发改委《关于藏区留存电量和电价管理办法》政策。所以,建议有关方面力争峨边彝族自治县参照执行国家发改委《关于藏区留存电量和电价管理办法》政策,并力争对自治县县境内的龚嘴电站、铜街子电站、沙坪二级电站的电量实行电量留存,并给予一定电价优惠政策。

(三) 加大交通建设投入支持力度,提高项目建设补助标准

由于峨边自治县在“十二五”期间,仅在乡村道路建设上的投资就需近16亿元,而国家补助实际仅为4.5亿元,需自筹资金高达11.5亿元,这对于靠财政转移支付的彝区来说,可谓天文数字。由于民族地区修路都是盘山路,工程量大、施工难度高,不仅需要炸材、修护坡、挡墙,而且需要穿山、挖石、填方等作业。民族地区修路成本几乎是平坝区县的一倍以上,而现行对民族地区实行的公路补助资金与实际修路成本相差甚远。如,峨边彝族自治县通乡公路每公里实际需要建设资金80~100万元,县上实际要贴40~60万元;村级公路每公里建设资金需要20~30万元,县上实际要贴10~20万元。但四川省明文硬性规定,严禁各地因公路建设而出现财政新增赤字。在这样的公路建设政策限制下,自筹公路建设配套资金变得更为困难。所以,建议国家在通乡公路、村级公路建设等方面应结合民族地区的实际情况,有针对性地加大扶持的力度,即不仅有必要提高其通乡、通村公路建设资金补助的标准,而且对其各类补助资金的自筹比例,也应根据民族地区经济社会发展状况和物价等综合因素变化情况予以逐步提高。同时,建议国家采取切实举措,力促乐汉高速公路尽快开工以及大力扶持黑竹沟旅游高速支线的建设,来破解峨边县经济发展的“瓶颈”问题。

(四) 加大财政转移支付力度,逐步取消公益项目配套的政策

针对峨边彝族自治县面临着财政增收环境较差,存在较为突出“入不敷出”的问题,应加大对其财政转移支付的力度,并尽可能按国家有关降低或逐步取消民族自治地区公益性项目建设资金配套比例的政策。虽然,国务院早就决定,为支持民族地区发展,从 2001 年起实施民族地区财政的转移支付,而且,从近年来看,确实四川省对民族地区财政的转移支付力度也在不断增加。然而,应当看到的是,经过上级的支持和民族地区的自身努力,民族地区经济发展虽然每年有所增长,但民族地区经济基础较差,发展水平一直处于较为滞后的层面,其收入增长远远跟不上支出的需要。所以,建议国家把每年增值税收入上划部分全额转移支付给民族自治县,用于支持民族地区经济和社会事业的发展。同时,逐步取消民族自治地区公益性项目建设资金的配套,以此化解民族地区配套资金的压力。

(五) 加大对其产业扶贫的投入力度,推进全省同步全面奔小康

由于峨边自治县 2011 年在全面小康社会数据指标体系测算的 6 大类 23 个指标中,仅有 7 个实现 100%,3 个在 60% 以上,13 个指标在 60% 以下,全面建成小康社会实现程度仅为 61.3%,离全面建成小康社会的目标确实还有很大差距。在全省彝家新寨建设五年规划(2010~2015 年)中,峨边自治县尚有 59 个村未被纳入,且新寨建设也未配套专项产业发展资金,这不仅造成农民增收与新寨建设难以同步推进,而且使未来 8 年农民人均纯收入达到小康标准难度加大,为此,建议将该彝族自治县尚未纳入彝家新寨建设“五年规划”的 59 个村全部纳入规划,并在产业扶贫投入方面,给予峨边县更多相关项目和资金的支持,确保当地农民实现收入的倍增。

(六) 提高专业人才待遇,为引进、保留人才搭建平台

峨边彝族自治县因发展环境滞后,导致许多“技术人才外流”。建议通过提高专业技术人员的职级待遇,为引进、留住人才创造一个宽松的环

境。峨边自治县 80% 以上的专业技术人才集中分布在教育、卫生行业,而作为主导产业的水电、旅游、农业等系统专业技术人才相对匮乏,市场营销、环保以及精通国际经贸的外向型人才、企业经营管理人才、高素质的招商人才更是奇缺,导致人才队伍及其学术技术带头人、项目负责人严重不足。因此,建议按国家有关民族自治地区的相关优惠政策,制定差别政策,提高民族地区专业人才工资、福利待遇以达到调动专业技术人员工作积极性作用。同时,进一步落实公务人员的工资、福利待遇,以切实调动公务人员在条件较为艰苦的民族地区工作的积极性。

(七) 加大对文化、体育、医疗卫生基础设施建设的投入力度

针对峨边彝族自治县面临着较为突出的“基础设施薄弱”的问题,国家应进一步加大对文化、体育、医疗卫生基础设施建设的投入力度,以扶持当地的公共福利事业发展。例如,在“十二五”末,峨边彝族自治县的县城应建设一个多功能影剧院和一个博物馆,全县乡镇都应建设公益电影放映点、文化广场和符合抗震规范要求的医疗卫生业务用房,129 个行政村都应建设文化活动室。2020 年前,要力争建成体育场、体育活动和医疗卫生中心。^[4] 让当地人民充分享受到改革开放的成果,公共福利事业惠及城市与乡村,人民的生活才能更加美好。

参考文献:

- [1] 翟峰. 关于赴峨边彝族自治县培训基层人大代表及其相关情况调查的专题报告 [R]. 2013(9).
- [2] 峨边彝族自治县人大常委会. 峨边彝族自治县省、市、县三级人大代表视察报告 [R]. 2013(4).
- [3] 国家发改委. 关于藏区留存电量和电价管理办法的批复【发改价格(2011)2950 号】 [R]. 2011.
- [4] 峨边彝族自治县人大常委会. 彝家新寨建设五年规划(2010 年-2015 年) [R]. 2010.
- [5] 峨边彝族自治县发展改革委员会. 峨边彝族自治县“十二五”规划(2010 年-2015 年) [R]. 2010.

收稿日期: 2013-09-29 责任编辑 吴生