

云南怒江：奋力实现从区域性深度贫困到整体脱贫的千年跨越

覃俊 | 李云婕 | 甘甜

怒江，一条咆哮怒吼的江，其水深黑，《禹贡》称其为“黑水河”。怒江傈僳族自治州正得名于此。怒江傈僳族自治州总人口55.7万，境内居住着傈僳、怒、普米、独龙等少数民族，少数民族人口约占总人口的94%，怒江州国境线长450公里，国土面积1.47万平方公里，其间高山、长河、深峡无数，是“三江并流”世界自然遗产核心区、重要生态功能区、民族直过区、少数民族聚居区，集“边疆、山区、多民族、贫困”为一体，是全国典型的深度贫困地区，是脱贫攻坚最难啃的“硬骨头”。

习近平总书记始终深切牵挂着怒江的发展和变化，近年来多次作出指示批示、两次给独龙族群众回信、会见贡山干部群众……云南省财政厅高度重视怒江经济社会的发展，厅党组书记、厅长张岩松等厅领导多次深入一线开展调研、指导工作。怒江州财政部门牢记总书记的嘱托，始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照云南省委省政府、怒江州委州政府的部署，充分发挥财政职能，坚决打好打赢深度贫困地区脱贫攻坚战，与全国人民一道迈向小康社会。

增强发展动力：转方式 兴产业

怒江州森林覆盖率达78.1%，由于地处横断山区、三江并流区，是云南、我国乃至南亚、东南亚重要的生态敏感地区，也是生态脆弱地区，其生态状况对毗邻区域生态文明建设进程影响重大。同时，历史上怒江州经济发展滞后，基础设施薄弱，当地财力匮乏，如果一味“竭泽而渔”、只发展资源型产业，不仅容易造成当地产业结构单一、技术含量偏低、抵御市场风险能力较

弱，而且具有不可持续性，很有可能对怒江州生态环境和人民生产生活造成严重影响，甚至是毁灭性的破坏。

如何使得有限的财力发挥最大的效益，实现经济发展和生态保护、短期脱贫和长期致富之间的有效平衡？这是摆在怒江州财政部门面前的难题。近年来，怒江州财政部门牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念，因地制宜，合理规划，通过不断优化支出结构，积极创新体制机制，充分发挥财政资金引导作用，吸引社会资本进入生态建设领域，形成了“政府主导、市场推进、社会参与”的多元化投资机制，强力推动旅游文化、特色生态农业、生物医药和大健康、生态食品及消费品制造业等重点产业发展，全力打造绿色能源、绿色食品、健康生活目的地世界一流“三张牌”。

独龙江畔的深山密林植被茂盛、雨水充沛、空气清新，适宜纯天然、高品质的香料、药材的生长。怒江州财政部门紧密围绕州委州政府的决策部署，依托当地资源优势，有序推动绿色香料产业发展壮大，仅2019年就投入资金1.76亿元，推动绿色香料产业发展和产业园区建设。以草果产业为例：筹资891.6万元，完成提质增效2.25万亩；支持新建草果产地生产道路13千米，另建设生产便桥4座、生产索道43条，加宽硬化生产道路44.1千米。累计完成投资1.6亿元推进绿色香料产业园建设，厂房等主体工程及相关配套设施稳步推进；“园中园”建设中，云南医药卫生有限公司等3家公司已经签订入园协议；并成功举办绿色香料产业发展战略研讨、“草果文化周”等活动，组建怒江绿色香料产业研究院。

在财政资金的引导和支持下，集科研、生产、加工、销售为一体的绿色香料产业格局逐步形成，产业经济辐射带动能力不断增强。截至2020年11月底，怒江绿色香料种植面积达144.49万亩，带动农户4.31万户、16.5万人，覆盖建档立卡贫困户1.08万户、3.78万人。

“种好致富果，美好生活自然来。”贡山县独龙江乡巴坡村的马文军是县里组织的草果种植管理技术培训班的第一期学员。他家的草果种植面积从最初的不到1亩发展到如今的60多亩，种植范围也逐步扩大到重楼、羊肚菌等，不仅脱了贫，还有10万余元的存款，成为了独龙族率先富起来的人之一。

绿色香料产业的兴起，为新时代的绿色怒江添上了浓墨重彩的一笔，同时彰显怒江鲜明底色的还有“怒江花谷”生态建设。通过推进“怒江花谷”生态建设，有机结合退耕还林、陡坡地生态治理、产业扶贫等，在怒江、澜沧江沿岸的面山、城镇、村落、公路沿线、景点景区、水库等区域，完成花谷示范点建设57个，累计种植各类观赏苗木2429.95万株、23.76万亩。如今，一期工程已初见雏形，叶子花、攀枝花、凤凰木花、桃花、樱花等竞相开放，“四季有花、常年伴绿、景随路移、独具特色”的“怒江花谷”初见雏形，已成当地一道靓丽的风景线。

为了让怒江州天更蓝、云更白、山更绿、水更清、气更净，怒江州选聘3.1万名贫困群众为生态护林员，户均年增收1万元，覆盖12.56万建档立卡贫困人口；

组建190个生态扶贫专业合作社，2.69万贫困人口参与推进怒江、澜沧江两岸生态修复治理；实施“以电带柴”项目，培育群众健康文明的生活方式和绿色生活理念……在财政部门积极支持下出台的一系列绿色生态举措，有效带动了企业发展，壮大了集体经济，促进了群众脱贫增收，让怒江州的城乡更美了、人民更富了。

通过增强内生发展动力，厚植地方财源建设，支持发挥民族地区比较优势，以科技创新为引领，培育壮大特色产业，推进增长方式转变、产业结构调整、发展动力转换，怒江州经济社会发展取得了长足进步。2017—2019年，怒江州地区生产总值年均增速11.37%，人均GDP年均增速11%，高于全国平均水平；怒江州城镇常住居民人均可支配收入年均增速8.73%，农村常住居民人均可支配收入年均增速10.57%，高于云南省平均水平。2020年以来，通过劳务输出等方式，实现农村劳动力转移就业19.2万人，其中建档立卡贫困劳动力11.64万人。

促进民族教育：补短板 提素质

怒江州属于我国最贫困的“三区三州”范围，98%的国土面积是高山深峡，九成的土地为25度以上的坡耕地，“一方水土难以养活一方人”，环境恶劣、交通不便、经费不足、设施落后、人才匮乏……太多的不利条件，严重制约了当地教育文化事业的发展，进而导致怒江州公共教育欠账多、社会发育程度低、素质型贫困问题突出，很多成年人不认识汉字、听不懂普通话，无法外出务工，长期处于封闭状态和贫困边缘。

“教育是阻断贫困代际传递的治本之策，寄托着边疆人民对美好生活的向往。再穷不能穷教育，再苦不能苦孩子。财政部门有责任，也有义务，去排除万难，全力保障怒江教育事业健康发展，让怒江每一个孩子都得到公平和优质的教育机会，都拥有人生出彩的可能。”怒江州财政局党组书记、局长熊文彬说道。

近年来，在财力紧张、收支矛盾突出



2019年，怒江州财政局党组书记、局长熊文彬深入财政扶贫联系点开展脱贫攻坚“下沉作战 全面总攻”专项行动。

的情况下，怒江财政不断优化支出结构，多方筹措教育资金，持续加大财政投入，均衡配置经费资源，着力缩小城乡差距，始终坚持民族教育优先发展，支持推进民族教育现代化，全面提高教育质量，促进教育公平，共享优质资源，提高各族群众科学文化素质，提升各族群众就业创业能力。

2016—2020年，怒江州教育支出共计77.64亿元。学前免费教育、提升中等教育水平等领域资金投入逐年攀升，怒江州共下达全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件项目资金超过5.4亿元、义务教育薄弱环节改善与能力提升项目资金超过1亿元。截至2020年底，怒江州共开办各级各类学校569所，较2015年增加210所，增长58.5%；校舍面积达到156万平方米，较2015年增加57.86万平方米，扩大58%；在校学生共计11.15万人，较2015年增加2.52万人，增长29%；教职员工共计7396人，较2015年净增加在编教职工509人，增加学前志愿者640人。

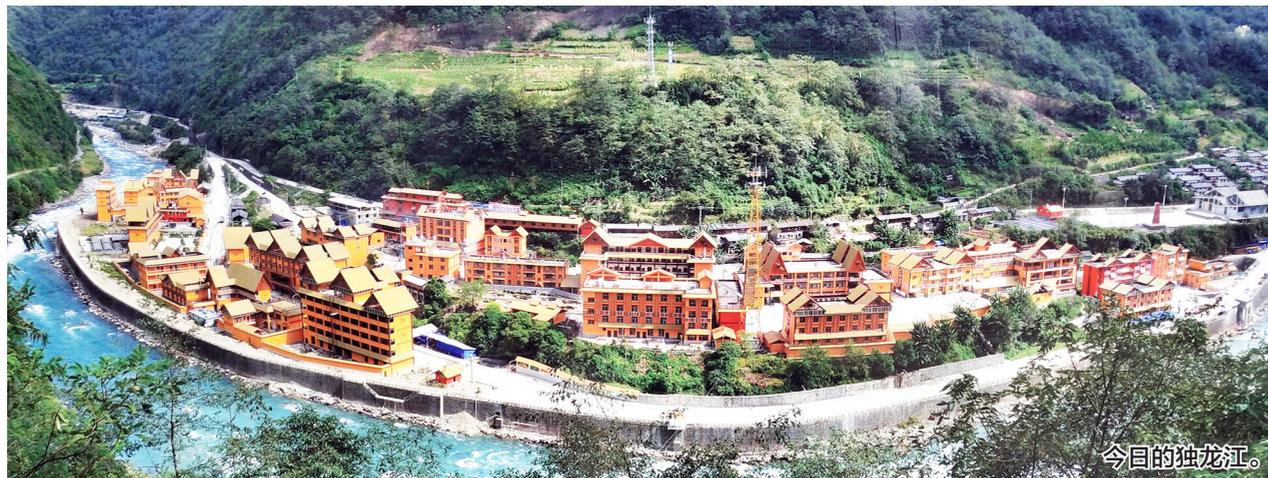
农村学生营养改善计划、“两免一补”、贫困生资助等政策全面落实，同时实施贯彻控辍保学“四步法”，确保适龄少年儿童不因贫失学辍学。截至2020年11月底，怒江州四县市全部通过国家义务教育均衡发展督导评估验收，185所各类学校全部达到“20条底线”办学标准，义务教育阶段在校学生达到75086人，创历史最高水平。推动建立健全云南省内高校对口帮扶民族地区的长效机制，各种少数民族特有班、少数民族预科班、少数民族语言文学班等，鼓励云南农业大学、云南民族

大学、云南林业职业技术学院等省内高校每年招收一定数量的少数民族学生，着力提高少数民族人口接受高等教育的比例。

在独龙江乡，根据独龙族同胞的实际需求，专门设立了一所九年一贯制学校，按照独龙族文化精心装饰和彩绘的教学楼已经成为当地标志性建筑。龙元村的张春强说：“我小时候从家到小学要走上整整两天。上学路上，江边有一块大石头，因为流水长年冲击形成了一个石洞，晚上我和小伙伴们就躲在这个石洞里休息。等到上中学，路程变成了五天，路上的古树洞又成了我们晚上的栖身之处。碰上暴雨，浑身湿透，只能挤在树洞里相互取暖。现在我的孩子从家到学校只有几步路，太幸福了，感谢党和政府！”如今，怒江州孩子们的学习条件越来越好、受教育机会越来越多，从这里走出的大学生、硕士生、博士生源源不断……

持续改善民生：精施策 推均等

1962年，解放军战士和独龙江乡群众开凿出一条从贡山县城到独龙江乡的人马驿道，3至5天的行程，却是连接独龙江乡与外界的唯一通道。每年11月至来年5月，高黎贡山上的连绵大雪封闭了南磨王山垭口，独龙江乡便成了一个与世隔绝的地方。1999年，国家出资1亿多元修通了全长96公里的独龙江简易公路，虽然到达贡山县城只需要半天多时间，但这条弯弯曲曲的山路仍大多处于海拔3000米“雪线”之上，大雪封路的问题仍然没有得到妥善解决。那个时候，偏居独龙江乡河谷



深处的人最担心的就是生病，特别是各类急性病或是难产、重伤，几乎只能听天由命。

2014年，投资6.1亿元的独龙江公路改建工程完工，6.68公里的独龙江隧道全线贯通，不仅到达县城时间缩减为2小时，而且标志着独龙族同胞祖祖辈辈因大雪封山断路半年的历史宣告结束。贡山县老县长高德荣说：“独龙江隧道不仅是我们的独龙族人民的发展之路，也是我们的生命之路。”

独龙江公路的变迁，只是怒江脱贫攻坚成果的一个缩影。近年来，在中央和省级财政支持下，怒江州用于脱贫攻坚的资金投入逐年增加，2018年投入133.4亿元，2019年投入170.89亿元，统筹整合财政涉农资金力度也越来越大，2018年统筹整合28.32亿元，2019年统筹资金29.22亿元。怒江州财政局还积极强化扶贫项目和资金管理责任，切实压实各级各部门扶贫资金监管责任，建立监管责任体系，按照对口管理、对口负责的原则，加大对项目实施和资金监管的力度；督导各县市积极聘请第三方中介机构参与扶贫资金、项目监管和财务指导规范培训；落实月通报制度，督导各县市加快整合涉农资金支出进度，积极夯实项目前期审查，优先保障项目前期工作落实得好、落地实施条件好、推动得快的项目。

在财政部门的全力保障和大力推动下，怒江州脱贫攻坚成果显著，社会公共服务水平逐年提升，基础设施建设稳步推进，生产生活条件持续改善。

2020年，怒江州累计脱贫26.95万人，独龙族、怒族、普米族、傈僳族等“直过民族”和人口较少民族实现整族脱贫，249个贫困村全部出列，贡山县、泸水市、福贡县、兰坪县全部退出贫困县序列，全州建档立卡贫困人口全部实现“两不愁三保障”，产业已覆盖有发展条件的所有建档立卡贫困户。通过实施易地扶贫搬迁，规划建设67个集中安置点，10万贫困群众告别简陋的木房草窝，迁入建有基层党组织、社会管理机构和综治中心的新社区；建设41个扶贫车间，设立52个就业创业服务站（点），转移就业47977人，易地扶贫搬迁家庭劳动力实现户均1.85人就业；实施农村饮水安居工



民族节日一起过。李会 摄

程，全州农村自来水普及率达90.25%，农村供水保证率达93.17%；完善州县乡村四级医疗设施，符合城乡基本医疗参保条件的贫困人口实现应保尽保，大病救治进展率达99.42%，家庭医生履约率达98.34%；投入超千万元开展普及国家通用语言教育，接受“直过民族”和“人口较少民族”群众普通话培训人数达到4万；建设乡（镇）文化站29个（全部配置了开展群众性文化活动的灯光音响设备），村综合文化服务中心255个、社区文化活动室16个、农家书屋275个，农村业余文艺队285支；所有行政村通动力电，基本实现广播电视及通讯网络全覆盖，村委会、学校和卫生室100%通宽带；扎实推进高速公路、国省道改扩建以及乡（镇）、村组公路建设，怒江美丽公路及南延线建成通车，兰坪丰华通用机场投入使用，保泸高速公路2020年年底建成通车，结束怒江州无高速公路的历史，行政村公路硬化率达100%，怒江、澜沧江两岸36座“溜索改桥”，“过江靠溜索”的状况也不复存在，一改以往怒江州交通“内联不通，外联不畅”的局面。

如今的怒江州每天都在变化，每时都在进步，交通越来越畅通，经济越来越繁荣，生活越来越便利，老百姓的日子越来越红火，千百年来压在怒江各族人民头上的贫困大山被彻底挖掉，怒江州实现从区域性深度贫困到整体脱贫的千年跨越，历史性消除了绝对贫困人口，迈向全面小康的美好生活。□

（作者单位：云南省财政厅 云南省财政学会）
责任编辑 刘慧娴