



厦门大学中国特色社会主义研究中心丛书 贺东航主编

中西部山区扶贫之路： 恩施的经验（上）

贺东航 叶兴建 著



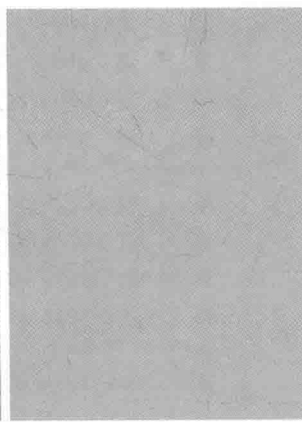
中国社会科学出版社



厦门大学中国特色社会主义研究中心丛书 贺东航主编

中西部山区扶贫之路： 恩施的经验（上）

贺东航 叶兴建 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中西部山区扶贫之路:恩施的经验(上)/贺东航,叶兴建著.
—北京:中国社会科学出版社,2016.12
ISBN 978-7-5161-7258-2

I. ①中… II. ①贺…②叶… III. ①山区—扶贫—经验—恩施
土家族苗族自治州 IV. ①F127.632

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第287791号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲158号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2016年12月第1版
印次 2016年12月第1次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 17.25
插页 2
字数 232千字
定价 65.00元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

序 言

——凤舞在天

湖北恩施、湖南湘西两个地区都隶属中部省份，但是都与西部省份贴边儿。恩施紧邻重庆东部几个贫困县，湘西则紧贴重庆酉阳秀山和贵州铜仁。在社会经济发展程度上，这两个地区，也是偏西不偏中或东。因此，中央后来决定，让这两个省的两个地区，享受西部发展的一系列优惠政策。

在社会经济发展意义上的中国西部，自北向南，自东向西地列举，是内蒙古、陕西、宁夏、甘肃、青海、新疆、四川、重庆、贵州、云南、西藏和广西这 12 个省级行政区。其中，在 1985 年 8 月兰州举行的《中国西部地区经济发展讨论会》举行时，西部只有 11 个省区，重庆还归属于四川省而没有单独出现在西部版图上。

之所以提到这次会议，是因为中国学者对西部贫困问题开始摆脱各省分头进行的路子，而将贫困问题作为西南和西北两大区域具有共性的问题加以深入研究，这是第一次。我忝逢该会议之盛，以多重身份参与了这次中央机构和全国各地学者参与的首次针对西部贫困问题的学术活动：会议入选论文作者、会议筹备组成员、会议主报告起草小组成员、会议研究报告作者、征文评选委员会成员等；会议在兰州举行时，我又多了两个身份：会议秘书和获奖论文作者。

当时我在中国社会科学院西欧研究所（现在的欧洲研究所）工作，侧重研究欧共体与中国的经贸关系，也有与伯明翰大学英国同事合作的英文长论文（26 页）发表在英国的 *Journal of Common*

Market Studies 季刊 1986 年 12 月。后来法国文献局将之翻译为法文，一年后的 11 月刊登在 *Problemes Economiques* 上。但是在伯明翰大学工作期间，我已经对欧共体的区域发展政策，也就是国内所说的贫困地区发展政策，有了一个深入的摸底；也去了欧共体的区域政策总司 Directorate General of Regional Policy 拜访过。

其一揽子的政策手段，基本都是经济性的。梯度优惠政策、促进就业津贴、加速折旧、政府优先采购等等。我对意大利南部（也就是意大利的贫困地区，Mezzogiorno）的政策也有过调查。专门针对山区的发展，欧共体和相关国家也有专门政策设计。

而这些，又缘起于 1984 年 11 月 12 月在拉丁美洲的墨西哥、巴西、智利和纽约联合国总部所待的两个月和对拉美相关国家内部移民与区域发展的考察。

中国区域发展的一揽子政策措施，并不局限于经济政策，社会政策甚至政治干预，都在一揽子政策措施之内。比如说，中国实施的北京、上海、深圳对口支援西藏、新疆等的政策措施，还有当地一个政府机关包一个村等。这是西方体制的国家无法推行的。医疗队到贫困地区的送医下乡、支教等方式，也是西方不可能有的。不过严格说来，支教、希望小学等方式，的确是民间力量为地方政府甚至中央政府的政策失误补台。因为国家预算中的乡村医疗、乡村教育的开支，都是政府应该保证的。

国内有对贫困地区发展研究的需要，也由此，我深度介入了中国西部贫困地区发展研究，后来干脆以研究国际经济学者的身份，1988 年离开中国社会科学院，加盟了国家经济体制改革委员会中国经济体制改革研究所、国务院农研中心发展研究所、中信公司国际研究所以及康华公司战略研究所主办，办公地点设在北京德外黄寺大街人定湖北巷内中国经济体制改革研究所的中国西部开发研究中心。

这个研究中心在正式成立后短暂的一年多中，完成了实地调研支撑的云南安宁改革方案、德宏州开放与发展方案、中国西部对西

开放的方案等各项研究。其中西部对西开放方案的政策建议，以中信董事长荣毅仁副委员长和新疆宋汉良书记的名义在1988年12月末呈送邓小平后，于1989年1月初获得国家领导人的高度肯定，最后落实为1990年的西部主要边境口岸对边境贸易的开放政策。

后来我在中信国际研究所和国家体改委经济体制与管理研究所旗下，继续推进西部研究，历年来走遍了西部12个省区市。其中新疆、甘肃、云南、贵州都走了12次以上。

说这些话是要说，鄂西的恩施州，以及湘西的湘西地区，本不在国务院扶贫办界定的西部范围内，但是因为紧邻西部省区，又位于与渝东和黔东同样的山地，社会经济发展程度与各自所在的湖北和湖南省总体有相当落差，却跟贵州和重庆能比肩。在中部崛起发展政策的前提下，要求鄂西和湘西跟中部一起加速前进，有点勉为其难。因此这两大山地地区，比照西部享受西部发展政策加大了力度的支持。

鄂西的恩施州，我没有去过。按照常理我没有发言的资格。不过这次不是就恩施州的反贫困和发展的具体过程发言，而是应贺东航教授的邀请，就湖北恩施市的龙凤镇综合扶贫改革研究，做一个发言。这是坐而论道，不算对没有感知和经历的实际指手画脚，因此冒昧说两句。

东航原是华中师范大学中国农村研究院教授、博士生导师，也是国家林业局中国林业改革发展研究基地主任。之前我们就恩施的扶贫发展有过交流。我在江汉平原与大别山接壤的湖北贫困县红安做调研时，也盘算过适合武汉游客需要的作为避暑度假资源的大别山以及恩施的夏季避暑的气候资源。

我在新疆的塔城、伊犁州和喀什地区、宁夏、甘肃陇南、四川攀枝花、云南德宏和红河州、内蒙古呼伦贝尔、重庆九龙坡区、山东东营黄河三角洲地区等地方做区域发展战略研究时，从来不忽略与经济关联的社会和环境事务。因为贫困并不是经济单维度的问题。因此，我不相信仅仅设法提高经济收入或者现金收入，贫困地

区就能摆脱贫困。

一个流传甚广的段子说，有人在陕北黄土高原问一孩子，放羊干啥？回答说挣钱。挣钱干啥？娶媳妇。娶媳妇干啥？生孩子。生孩子干啥？放羊。

如果永远文盲、半文盲，只能从粗放的种植或者养殖上，通过对土地和自然环境的压榨来谋生，贫困是会自我循环的，也不得不自我循环，甚至恶性循环。只有通过学习掌握技能和种植养殖之外的其他技能，提高效率，才有可能逐渐摆脱贫困，而且帮助自然环境恢复。贵州毕节石漠化导致贫困加剧，而种树种草改善了自然环境，便利植被恢复，经济林和灌木、草本植物的繁茂又促进了多种经营的现金收入。如此的改恶性循环为良性循环，才是扶贫正道。这可不是单打一的经济措施能奏效的。1980年代中期胡耀邦号召大西北种树种草，着眼的正是改善大西北缺乏植被又是干旱半干旱的自然环境，以此来包抄西北贫困顽固性存在的后路：越穷越砍，越砍越早，越早越穷。我在甘肃渝中北山调研时也发现，集雨的水窖在常年则有利于调整家庭种植养殖结构，利于童山濯濯的黄土岭上退耕还林还草；早年则能保证人畜饮水和基本生存。

为此，在西部实地调研时，我一般都会翻阅当地的地方志，从历史资料文献中寻找有用的线索来启发思路。1996年为北京天则经济研究所承担西北水利体制改革案例研究时，西海固首先推广的集雨水窖，其历史由来我在银川和兰州也查找了一番。

恩施市龙凤镇推行的是综合扶贫改革。综合扶贫措施并不是单打一的经济刺激措施。

正如晏阳初和梁漱溟在华北推行的乡村建设行动，实际上也是一揽子的综合扶贫发展措施。乡村建设先驱们的做法是招募有志之士，通过培训，到乡村推行村民教育，培训农技和其他技能，革除乡村陋习（如求神拜佛、吸毒、女孩缠足、男女孩都早婚等），推广合作社以提高农业效率。也就是说，一圈工作做下来，最后的突破在于“团体组织、科学技术”。所谓“团体组织”，就是把分散

谋生的农民组成合作社；而“科学技术”就是改良农业品种、提倡植树造林等。

乡村建设前辈们，不主张在乡村直接办工业，尤其是不在村庄直接办工业，而试图从农业生产、农民消费两方面来刺激工业发展，拉动内需，以市场拉动工业的自然生产。

先创造出需求，再以此拉动工业的孕育和发展。如此的互动，建立在农村经济社会的复兴和合作化之上。

现在看来，乡镇企业办在村里，的确导致了污染普遍化的后果，前人的远见的确值得深思。不过如果村民注重环保，则情形又未必排斥工业办在乡村。

恩施龙凤镇的综合扶贫改革，我觉得在贺东航教授带领的团队的智力支持下，走的是接近晏阳初、梁漱溟两位前辈的乡村建设发展路径。

在恩施市龙凤镇开展综合扶贫改革试点，是中央决策，李克强总理有重要指示。加快恩施市龙凤镇城乡统筹发展，是为给连片特困地区和少数民族地区探索扶贫新路径。

作为国家、省、地区和恩施市四级政府关注和重视的试点项目，各级领导同志都给予了关注和支持。湖北省政府的基本要求是，按照城乡统筹的要求，以武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划为引领，以综合扶贫改革为抓手，以创新体制机制为动力，以特色城镇化和特色产业化为“双轮驱动”，大力开展扶贫搬迁、移民建镇、退耕还林、产业结构调整，以区域发展带动扶贫开发，以扶贫开发促进区域发展，加快推进恩施市龙凤镇实现扶贫攻坚目标，为连片特困地区以及少数民族地区综合扶贫探索路径，积累经验。

从龙凤镇综合改革关联到的具体内容看，移民并村的同时退耕还林，一来降低公共服务分散摊开的成本，二来恢复和改善生态环境；根据通盘规划布局实现功能定位以利各种种植养殖以及经营模式包括乡村旅游、有机农产品等发挥作用，激活经济、创造就业；激活要素市场，如劳动力、土地等市场，引进金融为之提供后续的

必要服务。

城镇化方面的生态文明村建设帮助乡民融入城市；而特色产业扶贫实际上就是强化竞争力；小水利和饮用水不仅有助于经济发展，也改善公共卫生，全球贫困的指标之一，就是缺乏清洁饮用水；退耕还林的草业，则支撑了畜牧业的发展；交通改善便利了民众生活和对外经济交流；村医村教进入村委领导群体则利于乡村文教卫生事业服务功能的增进；人才支持项目对于乡村经济发挥潜力能起到重要作用，因为高考中考制度以及进城打工，总体上使得中国乡村的乡土人才外流；法律顾问制度化解乡村邻里关系的疙瘩；高校的智力支持为地方发展探索道路。所有这些，均不是头痛医头、脚痛医脚的单一扶贫措施，而是环环相扣、互为支撑的综合扶贫和改革。

实际上以我 30 年来在中国西部贫困地区发展改革方面的经历来看，一个省内高校团队和学者群，长期挂钩跟踪本省一个改革试点地区的进展并提供智力支持，这本身就是一个创新。学者可以超脱地方利益的角度看待试点地区的发展大局，同时自己也从鲜活的社会经济发展过程中汲取学术养料推动自己的成长。而对于试点地区来说，视野开阔的学者，能从省内、国内甚至国外的经验案例中为本地的改革发展提供符合本地需要的发展改革思路；也能通过与作为第三方的学者的交流互动，使下情与高层的决策层有较好的沟通。

恩施州王海涛书记，之前任林业厅领导。他也提及，“提到山区农民‘市民化’问题，也就是‘人’的问题，我认为，‘人’的问题还包括山区地方干部的素质问题，龙凤的综合改革试点是一个十分巨大的工程，也是一项有着历史意义的‘试验’，需要多方面的突破和创新。关键是干部队伍要有较高的素质，有很强的创新理念。因此，本地干部要增强分析问题和解决问题的能力，解放思想、打开思路”。干部作为决策者和带头人，提高施政素质，多谋划基层发展的问题，对于一个地方的社会经济发展，是起重要作用的。从这个角度看，高校团队与地方各级官员多层面定期交流，也是有益的。

以我个人参与的部分研究为例，新疆塔城，我只去了两趟；内蒙古呼伦贝尔，我只去了三趟；喀什满打满算也只是四趟。对于中央智囊机构人员，面对西部各省区政府的需求以及中央决策研究的需要，长期定点观察关注一个地区，也是不可能的。因此，我们无法长期关注一个地方扶贫改革发展的全过程，只能间或侧重了解一下情况，于是再转移观察的目标。

而东航教授原来所在的华中师范大学中国农村研究院的团队，有便利条件长期参与和关注省内一个地方的扶贫与改革发展。而且华中师范大学中国农村研究院的研究实力不可低估，也是中国农村改革发展研究的一个重镇，其在农村发展研究领域的影响力，比起26年前王岐山和林毅夫、陈锡文所在的国务院农研中心发展研究所、中国社会科学院农村发展研究所的影响力也不小。

现在贺东航教授作为特聘教授到厦门大学工作，也把“华中风格”带到这所国内外著名的高校里，将其主持的湖北省恩施市龙凤镇综合扶贫改革研究推动到了一个新的研究阶段。目前，他的团队正结合实地调研和案头工作，准备出版一本书作为阶段性成果，来总结归纳前一阶段的体会和经验。我觉得，通过这个归纳总结，无论是学者团队也好，地方领导层也好，基层的村民也好，都能好好审视一下过往的措施和做法，在我们国家新一代领导集体的新政各项方针路线指引下，该针对新的形势需求，做何种调整来继续推进恩施地区的发展。

特此恭贺恩施龙凤镇以及东航带领的专家团队，继往开来，奔向新的目标。

邹蓝

2014年8月28日

深圳湾畔

目 录

序言	(1)
----------	-------

总 论

第一节 综合扶贫试点的重大意义	(4)
第二节 综合扶贫试点的政策优势	(15)
第三节 综合扶贫试点经济社会发展的后发优势	(20)
第四节 综合扶贫试点工作的总体思路	(23)

上 综合扶贫的基本内容

第一章 扶贫搬迁	(31)
第一节 试点区扶贫搬迁的背景	(31)
第二节 试点区扶贫搬迁的主要措施	(37)
第三节 试点区扶贫搬迁的困难与挑战	(52)
第四节 完善试点区扶贫搬迁的政策建议	(54)
第二章 移民建镇	(59)
第一节 试点区移民建镇的背景	(59)
第二节 试点区移民建镇的挑战	(70)
第三节 试点区城镇化的措施	(76)
第四节 试点区移民建镇的对策与建议	(89)

第三章 退耕还林	(96)
第一节 退耕还林的背景	(96)
第二节 试点区退耕还林的回顾	(99)
第三节 试点区新一轮退耕还林的进程及创新	(105)
第四节 完善试点区新一轮退耕还林的建议	(112)
第四章 产业结构调整	(116)
第一节 试点区产业结构调整的紧迫性	(116)
第二节 新型城镇化推动产业结构调整	(120)
第三节 发展特色产业	(123)
第四节 企业孵化园助推小微企业发展	(127)
第五节 试点区产业结构调整的政策建议	(129)

下 综合扶贫的机制创新

第五章 投融资机制创新	(137)
第一节 扶贫资金整合使用的内涵与意义	(137)
第二节 试点区扶贫资金的来源与使用方法	(147)
第三节 试点扶贫资金整合使用机制创新	(153)
第四节 投融资机制的进一步完善	(158)
第六章 镇村治理机制创新	(163)
第一节 试点区镇村治理的现状	(163)
第二节 试点区镇村治理面临的困境	(166)
第三节 试点区镇村治理机制创新的路径	(175)
第四节 试点区镇村治理机制创新的建议	(183)
第七章 产权和经营机制创新	(186)
第一节 试点区产权与农村经营现状	(186)
第二节 试点区产权制度改革创新	(193)
第三节 试点区农村经营机制创新	(200)
第四节 产权和经营机制创新完善的建议	(208)

第八章 土地综合利用机制创新	(216)
第一节 试点区土地综合利用机制创新的背景	(216)
第二节 试点区土地综合利用机制创新的内容	(218)
第三节 试点区土地综合利用机制创新的挑战	(226)
第四节 完善试点区土地综合利用机制的建议	(229)
第九章 公共服务均等化机制创新	(233)
第一节 公共服务均等化的内涵	(233)
第二节 试点区公共服务均等化的现状	(237)
第三节 试点区公共服务均等化的制约因素	(242)
第四节 试点区公共服务均等化机制创新	(246)
第五节 试点区公共服务机制创新的经验	(252)
第六节 完善试点区公共服务均等化的建议	(255)
结语 开局之年的基本经验	(257)
后记	(261)

总 论

恩施州位于湖北省西南部山区，集革命老区、少数民族自治地区、边区以及欠发达地区于一身，经济社会发展相对滞后。长期以来，党和政府十分重视包括恩施在内的老少边穷地区的发展，不断加大扶贫力度，投入了巨大的财力、物力和人力。受惠于国家反贫困政策的大力实施，恩施州的经济社会发展已取得了巨大的成就。然而与较发达地区相比，恩施州的经济社会发展差距依然不小。随着扶贫工作的不断深入，像恩施这样的老少边穷地区反贫困工作面临的难度越来越大，脱贫目标的实现也越来越难，扶贫工作进入到了啃硬骨头的攻坚阶段。面对新的反贫困形势，我们必须改革扶贫工作方式，完善扶贫工作机制，形成“以改革促发展，以发展反贫困”的综合扶贫新模式，从而推动贫困地区经济社会生态的全面发展，尽快摆脱贫困局面，尽早实现党的十八大提出的全面建成小康社会的宏伟目标。

2012年12月，李克强总理时隔四年再次来到湖北恩施视察，作出了“实施退耕还林和移民建镇、扶贫搬迁、生态补偿、危房改造、产业结构调整相结合的综合试点”的重要指示。以此为契机，在国家、省、州、市的领导下，按照“以龙凤为点、恩施为片，在退耕还林、扶贫搬迁、移民建镇、产业结构调整等方面先行先试”的要求，以恩施市龙凤镇为中心的综合扶贫改革试点工作于2013年迅速启动展开。于是，率先探索集中连片特困地区以及少数民族地区经

济社会发展道路的历史重任落在了恩施这片热土上。

2013 年作为恩施综合扶贫改革试点的开局之年，搭台子、组班子、打基础、作规划是工作重点。预计到 2017 年，试点区域生态建设及产业发展将取得明显成效，人民生活将得到明显改善，主要经济指标和居民收入增速将高于全省平均水平。通过体制机制创新，试点区域将建成全国综合扶贫改革示范区、“四化同步”^①建设示范区、生态文明建设示范区和民族团结进步示范区，在恩施州率先全面建成小康社会。

我们坚信，伴随着国家的发展重点更多地转向中西部地区和农村地区，以及新型城镇化建设、集中连片特困地区扶贫攻坚等一系列发展战略的深入推进，特别是借助综合扶贫改革的东风，恩施市加快经济社会发展的大好历史机遇已经来临。

第一节 综合扶贫试点的重大意义

一 恩施扶贫的历史与现状

消除贫困，改善民生，实现共同富裕，是社会主义的本质要求。新中国成立后，党和政府高度重视贫困地区发展，千方百计增加贫困人群收入，长期致力于扶贫减贫工作，先后出台了一系列有针对性的扶贫政策、文件。这些政策的演变大致经历了三个阶段：一是 20 世纪 80 年代以前的救济式扶贫。这一时期扶贫政策的一个显著特点就是对受灾地区进行紧急救济，由民政系统具体负责实施，通过物资投送解决贫困群体的基本生存条件。二是 20 世纪 80 年代到 21 世纪初的开发式扶贫。在这一期间，政府扶贫的战略重点是加快贫困地区整体经济实力的增长。通过这种区域经济增长的

^① “四化同步”即是 2013 年党的十八大报告提出的坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。