

新時期黔江扶贫开发

战略与政策研究

主 编 张 季 刘作禄

副主编 邓 涛 王 力 周 伟



四川 大学 出版社

重庆市科委科技计划项目

新时期黔江扶贫开发 战略与政策研究

主 编	张 季	刘作禄
副主编	邓 涛	王 力
	周 伟	

责任编辑:孙 英 魏 勇

责任校对:曾春宁

封面设计:邹小工

责任印制:石大明

图书在版编目(CIP)数据

新时期黔江扶贫开发战略与政策研究/张季主编.
成都:四川大学出版社,2000.7
ISBN 7-5614-1953-8
I. 新... II. 张... III. 不发达地区-经济发展战略
-研究-重庆 IV. F127.719
·中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 38879 号

书名 新时期黔江扶贫开发战略与政策研究

作 者 张 季 刘作禄 主编

出 版 四川大学出版社

地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)

印 刷 郫县犀浦印刷厂

发 行 新华书店经销

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 13.0625

字 数 300 千字

版 次 2000 年 6 月第 1 版

印 次 2000 年 6 月第 1 次印刷

印 数 0 001~2 000 册

定 价 22.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电 话:5412526/5414115/
5412212 邮编:610064

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回印刷厂调换。

版权所有◆侵权必究

序

成建制越温达标，仅仅是解决了贫困人口的基本生存问题，要在此基础上根本改变贫困地区社会经济的落后状况，缩小与发达地区的差距，带领贫困人口奔小康，进而过上比较富裕的生活，这无疑是一项长期、复杂和艰巨的历史性任务，它将贯穿社会主义初级阶段的全过程。江泽民同志在 1999 年 6 月 9 月召开的中央扶贫工作会议上强调指出：“基本解决农村贫困人口的温饱问题这项任务完成以后，扶贫开发仍然不能放松，要继续抓下去。当然，这是在更进一个层次上的扶贫开发。下个世纪继续开展扶贫开发，要首先解决贫困人口的温饱问题，巩固扶贫成果，使已经解决温饱的贫困人口向小康迈进，同时在稳定解决剩余贫困人口的温饱的基础上，全面推进贫困地区经济社会发展。这项工作，必须同我们对下个世纪整个经济发展战略的考虑结合起来。这是一个大战略，要早作筹划。”

作为西南地区唯一的直辖市，重庆有其特殊性，尤其是大城市带大农村的特点决定了其发展的艰巨性，可以说没有广大农村、特别是广大贫困地区的脱贫致富就没有整个重庆的兴旺发达。因此，我们对农村扶贫工作的重要性的认识绝不能放松，扶贫的力度仍需进一步加大，要不断总结扶贫工作经验，创新扶贫模式。当前必须紧紧围绕国家实施的西部大开发战略来探索扶贫工作新思路：要坚持“交通、能源、通讯等基础设施适度超前战略”，强化农业基础建设，改善农业自然条件和生产条件，为新时期扶贫开发工作打好基础；要加强生态环境保护和建设，通过

实施可持续发展战略,促进经济、资源环境的协调发展,促进农业生态环境的改善,确保扶贫开发的可持续性;要调整产业结构和农业内部结构,通过抓特色主导产业、壮大龙头企业、实施名牌精品战略、推进农业产业化进程等措施,作为新时期扶贫开发的新的突破点;要实施科技扶贫和人力资源开发战略,通过加快人才培养,不断提高劳动者素质,提高产业化科技含量,走科技致富之路,促进扶贫开发向深层次发展;要继续深化改革开放,努力实现政府扶持与社会帮扶(包括国际援助)的相互促进,为扶贫开发注入强大的外部动力;要大胆开拓、锐意创新,不断探索新时期扶贫开发新思路。

我市贫困程度相对较深的黔江^①,地处渝、鄂、湘、黔四省市交界部的全国 18 个贫困连片的武陵山区,集“老(革命老区)、少(少数民族)、边(四省边区)、山(大石山区)、穷(贫困地区)、库(山峡库区)”于一体,该地区的石柱、彭水、黔江、酉阳、秀山 5 个自治县皆为国定贫困县。扶贫开发工作开展以前其贫困面之大、贫困程度之深,在全国都具有代表性。但这一地区的 300 万各族人民群众发扬“宁愿苦干、不愿苦熬”的黔江精神,经过 11 年的扶贫攻坚,使得全区 5 个自治县于 1999 年全部实现成建制越温达标。应该说,这成绩的取得来之不易。总结黔江 11 年的扶贫开发经验、成效得失,研究和探索 21 世纪的黔江扶贫开发战略与政策问题,不仅对黔江 5 个自治县的脱贫致富有直接指导意义,而且对重庆市的扶贫工作再上台阶也有很大的意义。黔江和重庆商学院的领导、专家、学者开展了《新时期黔江扶贫开发战略与政策研究》课题的研究,在总结黔江开发区扶贫开发成功经验的基础上,分析目前贫困的状况和特点,结合

^① 本文中的黔江指黔江开发区(黔江地区),下同。1988 年 5 月 18 日设立黔江地区,包括石柱、彭水、黔江、酉阳、秀山 5 个县,隶属四川省。1998 年 6 月 18 日成立黔江开发区,包括石柱、彭水、黔江、酉阳、秀山 5 个县,隶属重庆市。

国际扶贫和国内其它地方扶贫开发经验，从 21 世纪我国经济开发重点西进的大背景出发，提出这一区域未来 10 年的扶贫开发的指导思想，研究了总体发展思路及战略目标、步骤，确立了新的扶贫开发模式，这无论从治学还是工作角度讲，都是难能可贵的。我们倡导实际工作者在实践中不断对发展的事物作理性的思考；我们也倡导理论工作者将理论与实践有机结合，用理论指导和解决实际工作中的问题；我们更倡导实际工作者与理论工作者相互结合，共同研究实践中的重大问题。

《新时期黔江扶贫开发战略与政策研究》一书自始至终坚持了理论与实践相结合的思维方法，其内容不乏真知灼见，对于黔江 5 县乃至全市未来 10 年的扶贫战略都有一定的启迪作用和探索意义，对各级领导的决策具有较高的参考价值。基于此，仅此为序。

中共重庆市委副书记 刘志忠

2000 年 5 月 10 日

前 言

“农业生产和生产率的增长在经济发展中起到多重的作用，这些作用怎么估价都不会过份。”（罗斯托，马克斯·F·米尔肯，1960）重庆是一个大农业直辖市，农村人口占总人口的80%以上，在中国即将加入WTO与实施西部大开发的主题下，如何开发重庆农业，如何巩固农业的基础地位，如何寓生态环境保护于农业开发之中，如何实施西部大开发中农业产业结构的调整，如何尽快地使贫困地区的农民富裕，这些问题是我们必须直面的问题，也是我们必须慎思解决的问题。根据西部欠发达地区贫困人口多的状况，解决上述问题中有一极其重要的基本问题，即新时期如何进一步抓好扶贫开发工作。黔江把握住历史转折关头扶贫开发这一重大问题，不失时机地推出了《新时期黔江扶贫开发战略与政策研究》一书。该书的出版，对于我国21世纪的扶贫开发思路和工作将起到积极的启迪意义和借鉴作用。

《新时期黔江扶贫开发战略与政策研究》是有关区域扶贫开发的研究，该研究坚持理论与实际相结合，在对黔江5县11年的扶贫开发经验予以总结的基础上，借鉴国际和国内其他地区扶贫开发经验，对该区未来10年的扶贫开发从指导思想、发展思路、战略目标、战略重点、战略部署进行科学论证，确定了新的扶贫开发模式和政策措施。全书分两大部分，第一部分为综合报告，第二部分为专题研究。

第一部分主要包括以下内容：第一，从尊重历史的态度出发，实事求是地回顾、分析、总结了黔江扶贫开发的过程、采取的主要措施和取得的主要成就，从中提炼出黔江扶贫开发的基本经验；第二，虽然黔江成建制达标后，仍面临着脱贫水准低且不稳、扶贫开发难度大和经济运行整体质量较差等问题，这些问题仍制约着该地区脱贫致富奔小康；第三，黔江存在的问题不仅黔江有，全国其它贫困地区也有，正因为如此，扶贫开发将是一项长期的任务。根据新时期我国扶贫开发战略性转移及其相关政策的出台，本书在分析了新时期黔江扶贫开发的特点基础上，提出黔江的扶贫开发必须面对“知识经济”、“WTO”和“西部大开发”带来的历史性机遇，审时度势，抢占先机；第四，书中结合国际扶贫中的反区域贫困策略、人力资源开发策略、扶贫策略、资金使用策略等基础上，进一步明确新时期黔江扶贫开发战略的指导思想、战略目标、战略重点及战略部署，以及为实现上述目标所应采取的扶贫开发模式，包括小城镇带动型扶贫模式、产业带动型扶贫模式、农业综合开发扶贫模式以及科技扶贫模式等行之有效的扶贫开发模式；第五，明确了生态建设扶贫战略、产业扶贫战略、科技扶贫战略、开放型扶贫战略、扶贫创新战略是黔江未来扶贫开发的五大战略，同时提出了实现五大战略的具体政策措施。

第二部分是对第一部分总体报告细化、深化的支撑与补充，通过论述扶贫资金管理使用战略、开发式扶贫战略、开放式扶贫战略、科技扶贫战略、人力资源开发战略、可持续发展扶贫战略等紧密结合黔江实际的战略进行论证，并相应提出一系列操作性强的政策措施，它是对黔江扶贫开发历程进行调研分析的专项成果。

专题研究一：扶贫资金管理使用战略。该研究从理论上对资金在扶贫开发中的功能进行了分析，从检验扶贫资金使用的理

论与实践和扶贫资金使用及其制度变迁，给出了扶贫资金使用的理论与实践依据，分析总结了国际反贫困中资金使用的方式、经验和教训，结合黔江对扶贫资金来源、使用结构及效益分析以及扶贫资金使用方式及其管理，指出扶贫资金使用管理中存在的问题及其原因，提出如何借鉴国际反贫困经验完善黔江扶贫资金使用和管理的政策措施。

专题研究二：开发式扶贫战略。该研究从开发式扶贫产生的历史背景入手，论述了开发式扶贫的六项基本原则和开发式扶贫的形式，特别分析了市场经济对开发式扶贫的有利和不利影响，提出新时期黔江实施开发式扶贫战略的政策措施。

专题研究三：开放式扶贫战略。该研究界定了开放式扶贫的内涵，指出开放式扶贫的重要意义和实施开放式扶贫的全局性、适用性、效益性和可持续性四项原则，提出引进技术、人才和管理是开放式扶贫的重点。在此基础上，结合黔江实际，提出新时期黔江实施开放式扶贫战略的政策措施。

专题研究四：科技扶贫战略。科学技术是第一生产力，该研究通过科技进步对黔江扶贫开发的贡献分析，分析黔江科技进步的差距，对黔江“两烟”经济、畜牧经济、林业经济、矿业经济和特色经济等该地区的主导经济实施科技扶贫的立足点、着力点及基础工作进行论证，并提出新时期黔江实施科技扶贫战略的政策措施。

专题研究五：人力资源开发战略。扶贫开发，以人为本，该研究分析了黔江人力资源的基本特征；劳动力供给总量过大、增长过快、人力资源素质低、农村剩余劳动力多、人才缺乏与浪费，这些给黔江扶贫开发带来很大困难。造成这种现状的原因是该地区人力资源开发的短缺。由此，提出黔江应实施“教育优先发展”战略，构建三大教育体系，实施两大教育工程，实现三项基本目标，采取六大措施，提高黔江人民的综合素质，逐步实现

人力资源的合理利用。

专题研究六：可持续发展扶贫战略。可持续发展已为世人共识，而过去扶贫开发不少行为与可持续发展存有偏颇，主要表现在扶贫的目标与政策、扶贫开发的途径、扶贫项目的选择、贫困户的经济行为以及对扶贫效果鉴定等方面。新时期黔江的扶贫开发一定要树立可持续发展的开发观，正确认识黔江实施可持续发展扶贫的长期性和动态性、特殊性、艰巨性、整体性与开放性，采用生态产业扶贫模式和区域可持续发展扶贫模式。最后提出了实施可持续发展扶贫的政策措施。

二

本研究成果的特点表现在：

1. 本研究以实事求是的科学态度，仔细研究、分析黔江扶贫开发的历史轨迹，并以专题形式从不同侧面对扶贫开发的主要措施进行理论性总结，归纳提炼其成功与失败的经验教训。

2. 不平衡性是事物发展的规律，社会经济发展总存在不平衡性，绝对贫困消除后，相对贫困是永存的，扶贫开发将长期进行。面对国家新时期扶贫开发的战略性转折和即将出台新的扶贫开发政策，黔江领导及时调整政府行为，将扶贫开发置于 21 世纪知识经济时代，置于“入世”和“西部大开发”下，进一步探寻扶贫开发的有效途径和手段。

3. 贫困是世界各国，即不论是发展中国家还是发达国家普遍存在的现象。借鉴国外的经验，吸取国外的教训无疑是有益的。本项研究广泛搜集、深入研究，并结合国际上广泛采用的反区域贫困策略、人力资源开发策略、科技扶贫策略以及社会扶贫策略、资金使用中的扶贫策略等，对中国扶贫以及扶贫资金的筹措及有效使用模式均有很大启迪。例如，孟加拉国“乡村银行”模式，印度、泰国等亚洲国家的扶贫模式以及处于转轨时期国家

的扶贫模式，在过去中国贫困地区和黔江扶贫实践中起到了积极的作用，并对以后的扶贫仍具指导作用。

4. 该书是理论工作者、专家学者与战斗在扶贫第一线的实际工作者共同努力完成的，因此该成果既有理论分析，又有丰富的实践内容。

三

改革开放 20 余年，中国的国民经济以平均每年超过 10% 的速度增长，而贫困人口则以平均每年 1 000 万的速度减少，这样的发展模式是第二次世界大战以后发展中国的历史上从未曾有过的。这主要归功于我国经济体制改革促进了生产力的大解放，更归功于 80 年代中期以来有组织、有计划、大规模的扶贫开发。黔江的石柱、彭水、黔江、酉阳、秀山皆为国定贫困县，贫困面大，贫困程度深，在全国也是罕见和具有代表性的。这里的广大干部和 300 万各族人民群众一起，弘扬“黔江精神”，经过 12 年的建设，使得该地区 5 个自治县于 1999 年全部实现成建制越温达标，如期完成了《国家八七扶贫攻坚计划》的任务，令人振奋。

该书系统总结了黔江五县扶贫开发的基本经验和成就，全面分析了在新时期的新形势和新任务下，黔江扶贫开发下一步该怎么走。本书的撰写是由黔江领导、实际工作者和学者、专家共同完成，因此，本书不仅具有一定的理论指导性，且具有较强的实践操作性，它的出版问世，将对贫困地区的干部特别是重庆市其他区、县领导干部提供了实际的、可供学习的读本。

重庆商学院副院长、博士生导师 朱淑芳

2000 年 5 月 18 日

目 录

第一篇 综合报告

第一章 研究报告背景分析·····	(3)
第一节 黔江扶贫开发的基本轨迹·····	(4)
第二节 成建制越温达标后扶贫开发面临的问题·····	(18)
第三节 新时期国家扶贫开发的战略性转移及其 相关政策·····	(25)
第四节 新时期黔江扶贫开发的特点·····	(30)
第五节 新时期黔江扶贫开发面临的机遇与挑战·····	(37)
第二章 国际扶贫策略对新时期扶贫开发的启示·····	(44)
第一节 国际扶贫策略综述·····	(45)
第二节 国际扶贫中的资金筹集及使用策略·····	(49)
第三章 扶贫开发战略的指导思想·····	(72)
第一节 扶贫开发战略指导思想的依据·····	(73)
第二节 新时期黔江扶贫开发战略的指导思想·····	(82)
第四章 战略目标、战略重点、战略部署·····	(84)
第一节 战略目标·····	(85)
第二节 战略重点·····	(91)
第三节 战略部署·····	(96)

第五章 扶贫开发模式·····	(105)
第一节 小城镇带动型扶贫模式·····	(106)
第二节 产业带动型扶贫模式·····	(116)
第三节 农业综合开发扶贫模式·····	(124)
第四节 科技扶贫模式·····	(131)
第六章 扶贫开发战略与政策措施·····	(136)
第一节 加强基础设施建设·····	(137)
第二节 实施生态建设扶贫战略·····	(141)
第三节 强化产业扶贫战略·····	(145)
第四节 推进科教扶贫战略·····	(150)
第五节 坚持开放式扶贫战略·····	(153)
第六节 深化扶贫创新战略·····	(156)
第七节 为扶贫开发营造一个良好的文明环境·····	(168)

第二篇 专题研究

第七章 扶贫资金管理与使用战略·····	(175)
第一节 资金在扶贫开发中的功能·····	(176)
第二节 扶贫资金使用的理论与实践依据·····	(179)
第三节 国际反贫困资金使用的经验教训 对黔江的借鉴·····	(190)
第四节 黔江扶贫资金来源、使用结构及效益分析·····	(198)
第五节 黔江扶贫资金使用方式及其管理·····	(206)
第六节 黔江扶贫资金使用管理中存在问题及原因·····	(223)
第七节 黔江扶贫资金使用和管理的战略思想及政策措施	

.....	(229)
第八章 开发式扶贫战略	(235)
第一节 开发式扶贫产生的历史背景.....	(236)
第二节 开发式扶贫的基本原则.....	(239)
第三节 开发式扶贫的形式.....	(246)
第四节 市场经济条件下的开发式扶贫.....	(251)
第五节 新时期开发式扶贫的政策措施.....	(255)
第九章 开放式扶贫战略	(268)
第一节 实施开放式扶贫战略的重要意义.....	(268)
第二节 实施开放式扶贫的原则.....	(273)
第三节 开放式扶贫的战略重点.....	(276)
第四节 新时期黔江开放式扶贫战略的政策建议.....	(280)
第十章 科技扶贫战略	(290)
第一节 科技扶贫在新时期黔江扶贫开发中的作用.....	(290)
第二节 科技进步对黔江扶贫开发的贡献.....	(295)
第三节 目前黔江科技进步的差距.....	(303)
第四节 黔江科技扶贫的立足点及基础工作.....	(309)
第五节 黔江科技扶贫的政策建议.....	(314)
第十一章 人力资源开发战略	(326)
第一节 人力资源在经济发展中的作用.....	(327)
第二节 人力资源在扶贫开发中的地位和作用.....	(328)
第三节 黔江人力资源的基本特征.....	(331)
第四节 黔江人力资源开发的现状.....	(333)
第五节 人力资源开发中存在的问题.....	(336)

第六节 人力资源开发战略的基本思路·····	(339)
第十二章 可持续发展扶贫战略·····	(350)
第一节 实施可持续发展扶贫战略的重大意义·····	(351)
第二节 制约黔江实施可持续发展扶贫的因素·····	(356)
第三节 实施可持续发展扶贫的目标和原则·····	(371)
第四节 可持续发展扶贫模式·····	(374)
第五节 可持续发展扶贫战略的政策与措施·····	(378)
主要参考文献·····	(397)
后 记·····	(400)

第一篇

综合报告

