

国家社会科学基金会资助科研成果

摆脱贫困之路探索

甘肃省高寒阴湿和少数民族贫困地区
扶贫开发的难点和对策研究

温友祥 主编



42

农 业 出 版 社

序

王梦奎

在改革开放的推动下，80年代我国社会经济发展取得了历史性的伟大成就。作为现阶段标志，是人民温饱问题的解决。现在，就全国来说，已经进入现代化建设的第二阶段——从温饱走向小康。

但是，全国各地经济发展速度是很不平衡的。中西部地区同东部地区在经济发展水平和增长速度上存在着很大差异。在同一省区内部，不同的地、县之间，城市和乡村之间，在经济发展水平和增长速度上也存在着很大差别。就全国来说，呈现出“中间大、两头小”的状态：部分地区经济发展和人民生活已经达到甚至超过2000年全国预期的平均水平，这部分地区估计有1亿以上人口；大部分地区温饱问题已经解决并开始向小康过渡；也还有部分地区，大约有3000多万人口，温饱问题还没有解决。最近召开的八届全国人大一次会议郑重宣布，解决这部分地区人民的温饱问题是今后5年各级政府工作的一项重要任务。按照国务院提出的90年代全国扶贫开发的总体目标，到本世纪末全国基本实现小康时，贫困地区要稳定地解决温饱问题，初步改变贫穷落后面貌。我们应该努力实现这个目标。

甘肃是我国西部一个多民族聚居的经济不发达省份。“陇中苦瘠甲天下”，“春风不度玉门关”，就是历史的写

照。新中国成立后，特别是改革开放以来，甘肃人民在党和政府领导下，经过艰苦努力，经济落后面貌有了很大改变。全省的贫困面已经由80年代初期的78%下降到现在的10%左右，主要在高寒阴湿和少数民族地区。甘肃省人民政府发展研究中心副主任、副研究员温发祥同志主持完成的这部《摆脱贫困之路探索》，就是关于这部分地区如何摆脱贫困的一部大型综合性研究。

这是一部很有份量的研究成果。作者所进行的调查是周密的，所作的分析是深刻的。作者不仅对于课题研究所涉及的甘肃高寒阴湿和少数民族地区的历史和现状作了比较透彻的剖析，而且考察了其他省份乃至国外脱贫致富的成功经验。正因为如此，研究报告所提出的决策建议也都切实可行，而不是那种时下常见的空泛议论，这是这部研究成果的最大特点和优点。我以为，正因为作者成功地解剖了一个典型，也就使它获得了某种普遍性的意义。

我国现在正面临着一个大发展的良好历史机遇。在全国大发展的背景之下，目前温饱问题还没有解决的少数贫困地区，也面临着脱贫致富的良好历史机遇。应该看到，几十年来的经济发展提供了比过去雄厚得多的物质技术条件，社会主义市场经济体制的逐步建立和对外开放的扩大将为经济发展注入新的活力，已有的脱贫致富经验将起到有益的借鉴作用。由此可以断言，贫困地区脱贫致富的步伐将会加快，悲观的观点和无所作为的观点是错误的。同时我们也要看到，现在尚未解决温饱的贫困地区，大多是经济基础薄弱，自然条件差，发展难度大，同经济发达地区差距悬殊的地区，经济增长潜力的发挥需要有一个过程。由此可以断言，要彻底改变落后的面貌，必须经过长时期的艰苦努力，盲目乐观和急于

求成的观点也是错误的。研究报告的作者完全没有回避这些地区脱贫致富所面临的困难，而且副标题即鲜明地标出，研究的是扶贫开发“难点和对策”。这种清醒的实事求是的态度，无疑增添了研究的深度。

《摆脱贫穷之路探索》的公开出版是一件值得庆贺的事，我相信，它的出版不仅能够为甘肃高寒阴湿和少数民族地区的扶贫开发提供切实的决策参考，而且能够为其他地区的扶贫开发提供有益的借鉴。

1993年4月13日于北京

前 言

本书是《甘肃省高寒阴湿和少数民族贫困地区脱贫的难点和对策研究》课题的总报告。该课题是甘肃省农业区划委员会1990年5月立项下达的区域经济开发研究项目，后经国家社会科学基金会于1990年11月评审批准为该会资助的科研课题，由甘肃省府发展研究中心牵头，省有关单位抽调研究人员和实际工作者组成课题组，历经两年的辛勤努力，共同完成的软科学研究成果。

甘肃是我国西部地区一个经济不发达、多民族聚居的省份。经济不发达主要表现在“老、少、边、穷”地区农业基础薄弱，农村经济落后，农民生活贫困；少数民族聚居的20个县，除少数牧业县外，贫困落后问题尤为突出。历届省委、省政府都十分重视农业和民族问题，把解决这些问题作为保持政治安定、社会稳定、经济发展的首要任务来抓。改革开放以来，省上从贫困面广，财力、物力有限的实际情况出发，采取了区域推进，分层次解决，抓“两西”、带全省的扶贫工作方针，在国家的支持下，从1983年开始，先后开展了“两西”建设和老区与困难地区扶贫开发。经过8年的努力，以定西为代表的中部干旱地区和老区、贫困地区的大多数农民基本解决了温饱，“陇中苦瘠甲天下”的面貌发生了显著变化；河西以商品粮为主的农业综合商品基地建设和河东沿黄河灌区建设取得了重大进展，开始进入开发致富奔小康的新时期。在这种情况下，中共甘肃省委、省人民政府及时

作出战略调整，决定从1990年起，把扶贫开发的主战场向南部高寒阴湿和少数民族贫困地区转移，集中力量打一场扶贫攻坚战，争取尽快解决这一地区农民群众的温饱问题，逐步缩小与其他地区的差距，力争赶上全省的发展步伐。

本书的研究，就是以扶贫开发、脱贫致富为总的指导思想，紧密配合省上的战略部署，为打好扶贫攻坚战提供理论依据、科学的决策咨询意见、可行的对策和符合实际的操作方案。以高寒阴湿和少数民族贫困地区为主要研究对象，力求从理论和实践的结合上，探索“老、少、边、穷”地区的贫困机理、深层次的贫困成因和内在规律，剖析摆脱贫困的难点和制约因素，总结和借鉴甘肃省和国内外扶贫工作的成功经验和办法，提出解决温饱和脱贫的正确标准和目标，寻求建立自然、经济、社会、人文、环境、资源等各种制约因素转化以及脱贫的激励和约束机制，正确选择扶贫开发的基本路子 and 相应的配套政策和重大措施。通过这些研究，试图探索具有中国特色、符合我国国情的脱贫理论和有效途径。同时，针对研究对象存在的实际问题，对于科教扶贫、人口控制、农村剩余劳动力转移、扶贫资金和扶贫开发的领导等问题也作了专门的研究探讨。

在研究过程中，我们广泛搜集了国内外有关扶贫开发方面的资料，先后4次深入本省南部18个贫困县调查研究，3次到大别山区的湖北、河南、安徽和湘、桂、黔等省区的贫困县以及广东珠江三角洲与江苏苏南等发达地区实地考察，广泛征求了各级党政机关、扶贫工作部门、乡村基层干部、贫困户农民和专家学者的意见。在实证研究为主的基础上，我们作了一些理论性的探索，先后共写出14篇专题报告和论文，已在国内、省内的报刊发表，产生了一定的影响；在此

基础上，最后撰写出总报告——《摆脱贫困之路探索》。经由国家有关部门和甘肃省的专家学者组成的鉴定委员会评审鉴定，一致认为，本书基本达到了上述研究目的，并在广度和深度上有一定扩展，对于“老、少、边、穷”地区的扶贫开发将会起到促进作用。

这里还要说明一点，本课题在1990年立项时，省上确定高寒阴湿和少数民族贫困地区的范围为报告中所列的18个县。其后又陆续增加了文县、清水和漾县。到目前为止共21个县。由于时间的限制，本书对后面增加的3个县未列入。我们对此深表遗憾并致歉意，只能在今后的进一步研究中补此不足了。

本书编著者

1993年4月

目 录

| | |
|---------------------------------|-----------|
| 序 | |
| 前 言 | |
| 引 言 | 1 |
| 第一章 贫困地区经济社会发育现状及贫困成因 | |
| 分析 | 3 |
| 第一节 自然及资源概况 | 3 |
| 第二节 经济社会状况 | 8 |
| 第三节 贫困落后状况 | 11 |
| 第四节 贫困成因分析 | 14 |
| 第五节 近几年扶贫工作情况 | 27 |
| 第二章 脱贫的难点和制约因素剖析 | 44 |
| 第一节 关于难点和制约因素 | 44 |
| 第二节 人口与自然资源负载失衡 | 46 |
| 第三节 人才需求与人才供给失衡 | 49 |
| 第四节 资金需求与供给失衡 | 53 |
| 第三章 扶贫开发的目标选择 | 58 |
| 第一节 贫困的概念及现行贫困标准问题 | 58 |
| 第二节 贫困标准的界定及其依据 | 63 |
| 第三节 扶贫开发的战略任务及预期目标 | 71 |
| 第四章 国内外扶贫开发成功经验的借鉴 | 79 |
| 第一节 国内外可资借鉴的扶贫开发经验要点 | |
| 概述 | 80 |
| 第二节 国外贫困地区开发的成功事例 | 83 |

| | | |
|------------|---------------------------------|------------|
| 第三节 | 国内先进地区可供借鉴的扶贫开发 经验 | 88 |
| 第五章 | 扶贫开发的基本路子选择 | 97 |
| 第一节 | 艰难的突破：从救济型扶贫到开发型 扶贫 | 97 |
| 第二节 | 基本的出路：启动内部活力，改善外 部环境 | 102 |
| 第六章 | 扶贫开发的激励机制和约束机制 | 131 |
| 第一节 | 贫困地区农村经济运行特点 | 131 |
| 第二节 | 激励机制的建立 | 139 |
| 第三节 | 约束机制的建立 | 149 |
| 第七章 | 脱贫致富的希望之路——科教扶贫 | 154 |
| 第一节 | 充分认识科技和教育在扶贫开发中的 地位和作用 | 154 |
| 第二节 | 科教扶贫中存在的困难和问题 | 159 |
| 第三节 | 科教扶贫的工作目标 | 162 |
| 第四节 | 实施科教扶贫战略的对策建议 | 163 |
| 第八章 | 贫困地区人口控制与提高素质问题 | 173 |
| 第一节 | 令人不安的人口现状和前景 | 173 |
| 第二节 | 贫困地区人口问题的成因 | 183 |
| 第三节 | 控制人口增长应综合治理常抓不懈 | 185 |
| 第九章 | 贫困地区农村剩余劳动力的转移问题 | 196 |
| 第一节 | 农村劳动力资源和转移情况 | 196 |
| 第二节 | 农村剩余劳动力转移的意义和现实 条件 | 209 |
| 第三节 | 农村剩余劳动力转移中存在的主要 问题 | 214 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| 第四节 | 加快农村剩余劳动力转移的对策和 建议 | 217 |
| 第十章 | 扶贫开发的资金问题 | 226 |
| 第一节 | 扶贫资金的性质和作用 | 226 |
| 第二节 | 扶贫资金的现状和问题 | 232 |
| 第三节 | 筹集和管好用好扶贫资金的对策和 建议 | 246 |
| 第十一章 | 扶贫开发的政策导向 | 258 |
| 第一节 | 扶贫开发政策概述 | 253 |
| 第二节 | 扶贫开发政策的效应估价 | 266 |
| 第三节 | 90年代扶贫开发政策的调整取向 | 273 |
| 第四节 | 落实扶贫政策的保证措施 | 278 |
| 第十二章 | 扶贫开发的领导问题 | 281 |
| 第一节 | 扶贫开发成功的关键在于加强领导 | 281 |
| 第二节 | 贫困地区领导现状分析 | 283 |
| 第三节 | 进一步加强扶贫开发工作领导的对策 | 288 |
| 附录 1 | 甘肃省农业区划委员会关于下达《甘肃省高寒 阴湿和少数民族贫困地区脱贫的难点和对策研 究课题》的函 | 294 |
| 附录 2 | 国家社会科学基金会关于批准本课题为国家社 会科学基金会资助科研项目并下达的《拨款通 知书》 | 295 |
| 附录 3 | 课题组成员及本书撰稿人 | 296 |
| 附录 4 | 《甘肃省高寒阴湿和少数民族贫困地区脱贫的 难点和对策研究》课题鉴定意见 | 298 |
| 附录 5 | 课题鉴定委员会成员名单 | 300 |
| 后 记 | | 302 |

引 言

贫困问题是一个世界性的经济社会问题。据世界银行报告，目前全世界尚有10亿贫困人口（人均年收入370美元以下），主要分布在发展中国家。世界银行提出了消除贫困的“双重”战略：其一是有效地使用穷人最“富有”的“财产”——劳动力；其二是向穷人提供基本的社会服务。各发展中国家也在积极探索摆脱贫困的途径。在我国，1986年统计，共有贫困人口约1.12亿人（年人均收入200元人民币以下），主要分布在我国西部“老、少、边、穷”地区的699个县。党和国家一直关心和重视扶贫工作，各省区及所属贫困地区的基层政府都把扶贫工作提到自己的重要议事日程上来，加强了对扶贫工作的领导，增加了资金、物资、政策和科技投入；经济理论和社会科学界也对贫困机理和脱贫问题进行了大量的研究和探索。经过多年、多方面的努力，我国大部分贫困地区的面貌发生了可喜的变化。到1990年，全国的贫困人口已经减少到4 000万人左右。这是一个伟大的成就。

甘肃是全国的不发达地区之一，历史上曾有“陇中苦瘠甲天下”之评语。特别是中部20个干旱县、陇东14个革命老区县和南部18个高寒阴湿少数民族贫困县（在1991年又增加了3个县，本书中未包括）。到1990年底，这三大片贫困地带尚有260多万贫困人口还没有解决温饱问题。尤其是南部18个贫困县，自然条件十分严酷，社会发育程度不全，经济发展水平低下，农民生活十分困难。随着全国和全省经济的发

展，这些贫困县不仅成为全省经济发展中突出的薄弱环节和最大的难点，而且成为全国的最贫困地区之一。中共甘肃省委、甘肃省人民政府对这一地区的脱贫问题十分重视。中部地区经过“两西”建设^①，陇东地区经过老区建设，多数农民的温饱问题基本得到解决，一些特别贫困农户的吃饭问题也有较大的缓解。从总体上看，中部和陇东地区均已进入区域开发、稳定解决温饱、脱贫致富的新阶段。因此，省委、省人民政府决定从1990年起，把全省扶贫工作的主战场转移到南部高寒阴湿和少数民族地区的18个贫困县来，集中人、财、物力，打一场扶贫攻坚战，力争3年基本解决温饱，再用5年或更长一些时间巩固提高，实现稳定解决温饱的目标，进而向脱贫致富和小康目标迈进。

本书研究的目的，就是根据中共甘肃省委、甘肃省人民政府的重大决策，结合这一地区的客观实际，从理论和实践的相结合上找准脱贫的难点，探索扶贫开发的路子，提出相应的对策，以便更好、更有效地实施扶贫攻坚的总体战略。

① “两西”建设：即甘肃河西和中部地区以定西为代表的20个干旱贫困县扶贫与开发建设的总称，是国务院于1982年确定的“三西”建设（另加宁夏回族自治区的西海固贫困地区）的主要组成部分。

第一章 贫困地区经济社会发育 现状及贫困成因分析

甘肃省高寒阴湿和少数民族贫困地区位于甘肃南部山区，包括天水、定西、陇南、甘南、临夏5个地州市。先后列入国家和省扶持的有甘谷、武山、漳县、渭源、岷县、西和、礼县、武都、宕昌、张家川、临潭、卓尼、舟曲、临夏、和政、积石山、广河、康乐等18个县，其中后9个是少数民族贫困县，共有395个乡（镇），5139个行政村。到1990年底，总人口484.99万人，占全省总人口的21.68%，农村人口463.31万人，占全省农村人口的25.93%，农村劳动力207.3万人，占全省农村劳动力的24.82%。少数民族有回、藏、东乡、保安、撒拉等，人口93.05万人。总面积3.87万平方公里，折合0.58亿亩，占全省的8.5%。总耕地面积893万亩，占全省的17.1%（以上均为统计数）。由于历史、地理、自然、社会、经济等诸因素的制约和影响，这一地区长期处于贫困落后状态，到1990年，还有27.8%的农户人均纯收入在200元以下，是全省乃至全国最贫困的地区之一。

第一节 自然及资源概况

一、地势高亢，地形复杂

整个区域位于长江上游的白龙江流域和黄河上游及其支流洮河、渭河流域，为秦岭山脉的西延部分，青藏高原和黄

土高原的交汇地带。地质构造属西秦岭褶皱系和西秦岭与东昆仑两地槽褶皱系的联结地段。地势东低西高，海拔从东部的1500米左右上升到西部的3500米以上。境内有积石山、岷山、陇山等山脉。陇山以南张家川一线属渭河流域，自东向西海拔由1500米上升到3000多米，地面相对高差一般500—1000米，多属黄土梁峁沟壑区，地貌冲沟密集，沟梁相间，丘陵起伏不平。位于渭源、漳县交界处的露骨山，海拔3941米。南秦岭山地及白龙江流域，包括武都、宕昌、舟曲、礼县南部下四区等，海拔从600米至4000米，悬殊较大，山顶与河谷的高差多在1000米以上。境内90%的面积为山地，地面凹凸不平，沟壑纵横，山高坡陡，坡度一般 40° — 60° 之间，局部高达 80° ，形成悬崖绝壁。一部分地方岩石裸露，切割较深，形成V字形，是产生山体滑坡和泥石流的主要危险区。洮河流域及积石山、莲花山、太子山周围，包括临潭、卓尼、岷县及临夏回族自治州各县。地势自西南向东北倾斜，境内除主脉高耸嶙峋，余皆平缓成为丘陵，海拔一般在2200—2800米之间，山峰海拔都在3400米以上，最高处临夏县的达里加山4636米。

二、气候复杂多样，自然灾害多而频繁

该区域深居内陆，具有大陆性季风和山地气候特色。光、热、水分布呈明显的带状过渡特征，地域性差异悬殊，农谚有“一眼望四季，十里不同天”之说。由东向西，由南向北，由河谷到高山，气候呈明显垂直性变化，气温、无霜期随海拔高度而递减。降水随高度而增加。高山寒冷多雨，河谷温暖少雨，雨量时空分布极不均匀，多集中在秋季7、8、9三个月。干旱、冰雹、阴雨、霜冻等灾害交错出现。天水市、陇南地区各县及舟曲县随海拔和地形变化，气候呈

立体性，可分为高山寒冷阴湿区，浅山、半山温凉半湿润区，河谷川坝暖温区，素有“天旱收山，雨涝收川，不旱不涝收半山”之说。年均气温7—15℃，无霜期一般160—210天，降雨量500—600毫米，日照时数1800—2000小时。定西地区南三县、临夏州各县以及甘南州的卓尼、临潭等县，由东北向西南，气候从温凉半湿润向寒冷湿润过渡，整个区域为高寒阴湿区，年平均气温4—6℃，无霜期100—150天，降雨量520—650毫米，日照时数2000—2400小时。

三、土地资源广，开垦利用程度高

经农业区划调查（与统计数有较大差距），区域内18个县总土地面积41125平方公里。总土地面积中，耕地1707万亩，占27.68%；林地1525万亩，占24.76%；草地2269万亩，占36.79%。农林牧用地占总土地面积的89.23%；剩余部分除城镇、住宅、道路、水域外，多为裸土或裸岩。耕地中除去地埂、渠道等，净耕地面积1315万亩（1990年底统计年报数为893万亩，农民人均2.8亩。其中，水浇地109万亩，占8.29%；山旱地1206万亩，占91.71%，耕地质量很差，从山脚到山顶几乎垦殖殆尽，形成大部分陡坡地和支离破碎的小块“卧牛田”。陇南及高海拔区多为石多土少的土石山地。整个区域土地开垦利用程度极高，后备资源匮乏，植被破坏严重，水土流失加剧，土壤侵蚀面积30630平方公里，占总面积的74.5%。

四、地表水资源丰富，但开发难度大

区域内有黄河及其支流洮河、渭河水系，长江流域的白龙江、白水江、犀牛江、嘉陵江等大小支流72条，年自产水量86.8亿立方米，入境水量约70亿立方米，年径流总量157亿立方米。水利资源理论蕴藏量约720万千瓦，可开发量约

350万千瓦，其中小水电蕴藏量409万千瓦，可开发量51万千瓦。目前，开发利用量仅占可开发量的1/10。由于水低地高，水多地少，水土资源不匹配，山大沟深，土地不平，发展农业灌溉条件较差，开发利用难度很大。水能资源虽然丰富，开发条件也较好，但由于远离用电中心，加之受资金和技术等条件的限制，致使开发利用程度很低。

五、生物资源种类繁多，但批量少

复杂的地形地貌和多样的气候条件，形成了种类繁多的生物资源。但由于人多地少，农业生产条件较差，多数资源未形成经济优势，“有产品，无批量；有展品，无商品”，基本上处于自然经济的状态。

1. 粮食、经济作物：主要有小麦、大麦、黑麦、燕麦、青稞、玉米、水稻、蚕豆、洋芋、荞麦、糜谷、高粱、油菜、胡麻、大麻、烤烟等30多种。其中，小麦、玉米、洋芋、油菜、蚕豆为主要栽培农作物，洋芋、蚕豆等喜凉作物特别适宜本地生长，产量高、品质好，是一大优势。

2. 瓜果蔬菜：栽培有13类50多种。蔬菜栽培较为普遍的有白菜、萝卜、芹菜、菠菜、韭菜、大葱、大蒜、百合、南瓜等37种。野生的主要蕨菜、乌龙头、野葱等。栽培果树主要有苹果、梨、柑桔、柿子、李子、枇杷、无花果、猕猴桃等。食用菌类有木耳、香菇、猴头菌、银耳、虫草等，为甘肃的特产地。

3. 药用植物：中药材有1200多种，产量占全省的70%以上，出口量占90%。大宗药材有当归、党参、黄芪、大黄4种，种植历史悠久，规模大，产量高，品质佳，是全国的主要产地之一，也是本地区最重要的优势出口产品，在国内外久享盛誉。同时还盛产天麻、半夏、白芍、柴胡、前胡、贝母、红

花、杜仲等各类中药材，发展前景广阔。

4.草原和饲草：18县有天然草场面积2020万亩，其中，草甸1070万亩，草原270万亩，疏林草场和灌木草丛680万亩。实际利用面积1830万亩。人工种草面积164万亩。野生牧草有120多个科、700多种。优良野生牧草有禾本科的老芒麦、短柄草、猫尾草、多节雀麦、羊茅、早熟禾；豆科牧草有异叶米口袋、天兰苜蓿、花苜蓿、歪头菜、野豌豆、红三叶、黄花草木樨、沙打旺等；莎草科牧草有蒿草、密生苔草、华扁穗草、禾叶等；菊科牧草有瑞苓草、蒲公英、刺儿菜、苦菜等；蔷薇科牧草有委陵菜、草莓、翻白草等；蓼科牧草有珠花蓼、球花蓼等。栽培牧草主要有紫花苜蓿、红豆草、草木樨、小冠花、红三叶、白三叶、箭舌豌豆、无芒黑麦、老芒麦、猫尾草、燕麦、串叶红香草和聚合草等。草原和饲草是本地区的优势资源之一，为发展畜牧业创造了一定条件。

5.森林和木材：区域内林地面积共1525万亩(统计数为1444.6万亩)，其中有林地720万亩，占47.2%；灌木林地523万亩，占34.3%。有针、阔叶树1300多种，主要有云杉、冷杉、华山松、白皮松、刺柏、干头柏、黑松、马尾松、香柏、桧柏等。阔叶林有栎、漆、桦、椴、香樟、泡桐、杨、柳、槐等，还有珍贵的银杏、红椿、连香树。经济林木500多种，主要有桑、茶、核桃、板栗、大枣、花椒、油桐、橄榄、沙棘等。林木资源是本地区发展多种经营的重要门路，但由于森林多为国有林，为保护生态环境，限量采伐，当地农民得益甚少。

6.动物资源：区域内饲养的畜禽有黄牛、牦牛、马、驴、骡、猪、羊、兔、鸡、鸭、鹅、鹿、水獭等。有许多具