

毕节试验区经济发展研究

《毕节试验区经济发展研究》课题组

贵州省哲学社会科学“八五”规划课题

《毕节试验区经济发展研究》

主 持 人：龙厚华

课题组成员：汤正仁 安汝鑫 罗晶

前 言

经过三年的艰辛努力，由我们承担的贵州省哲学社会科学“八五”规划课题《毕节试验区经济发展研究》终于完成。在此，谨对关心、支持和帮助过我们的领导和同志及我们的家人致以真诚的谢意。

课题的研究本着“实事求是”的基本原则，一切从实际出发，大胆探索，勇于创新，努力从毕节地区大量的现实材料中发掘整个贫困地区经济、生态和人口之间及其各部分的内在联系，取得了一批成果。整个课题完成之前，已有“改革试验”、“市场经济与贫困地区资源开发”、“市场经济与贫困地区产业结构调整”、“引导农户走向市场”、“盘活国有资产存量”等部分课题研究成果分别发表在《改革与试验》、《贵州投资研究》、《农村经济与技术》、《思维与实践》、《乌蒙论坛》等杂志刊物上。其中，“市场经济与贫困地区产业结构调整”一文荣获“全国生产力经济学优秀论著”论文一等奖和“全国市场经济与经济管理改革研讨会优秀论文奖”；“盘活国有资产存量”一文荣获贵州省一九九三年社会主义市场经济研讨会优秀论文三等奖，并荣获“毕节试验区建立五周年征文”二等奖（此次征文未设一等奖，二等奖也只设一名）；“乡镇企业发展研究”在毕节地区乡镇企业发展研讨会上荣获唯一一名一等奖。但是，由于我们的水平有限，加之“开发扶贫、生态建设”的实践在不断深化，完成的课题存在这样或那样缺点和毛病，有的甚至是错误。为此，敬请阅读过本课题的理论工作者和实际工作者提出批评意见，以帮助我们不断加深认识。

本课题由龙厚华和汤正仁共同设计并统稿，“大背景”和“改革试验篇”由罗晶执笔，“产业结构篇”和“市场经济篇”由汤正仁执笔，“生态经济篇”由安汝鑫执笔。

“毕节试验区经济发展研究”课题组

一九九五年十二月十二日

目 录

前 言 大背景

贫困、生态与人口	— 1 —
贫困原因探索	— 4 —
脱贫的选择	— 6 —

改革试验篇

方案设计与运作效果	— 10 —
改革试验反思	— 12 —
问题与对策	— 17 —

产业结构篇

产业结构演进	— 19 —
现存产业结构弊端	— 22 —
产业结构改造	— 25 —

市场经济篇

市场经济与资源开发战略	— 30 —
市场经济与产业结构调整	— 34 —
引导农户走向市场	— 37 —
乡镇企业发展研究	— 42 —
盘活国有资产存量	— 56 —

生态经济篇

生态忧思	— 61 —
生态、人口、经济循环	— 64 —
未来的抉择	— 69 —

大背景

贫穷是当今世界面临的重大难题。全球各发展中国家都在思索和实践本国的反贫困战略，有的已取得重大成果，迅速走向富裕；有的则仅得到教训，仍然在黑暗中摸索。中国是世界上最大的发展中国家，改革开放取得了巨大成就，相当多的地区进入小康，走上富裕之路。然而，改革开放并没有使所有地区摆脱贫困，西部广大地区虽有所发展，但与东部地区和沿海发达地区相比，差距越拉越大，相对贫困化愈加深。此种趋势任其下去，不仅严重地影响中国经济的发展，而且还会带来严重的政治问题和社会问题。为了探索西部贫困地区的发展道路，1988年6月，经贵州省报国务院批准，建立了贵州省毕节地区“开发扶贫、生态建设”试验区。

贫困、生态与人口

毕节试验区位于贵州省的西北部，东经 $105^{\circ}36'$ — $106^{\circ}43'$ 和北纬 $26^{\circ}21'$ — $27^{\circ}46'$ 之间，西邻云南省，北连四川省，东南与本省遵义、安顺、六盘水三地区(市)接壤；下辖毕节、大方、黔西、金沙、织金、纳雍、威宁、赫章8县(市)，1992年“建、并、撤”含800个乡；土地总面积为26846平方千米，占全省土地总面积的15.24%。1987年共有1214774户、5588720人。全区共有30个民族，是个多民族杂居地区。少数民族总人口占全区总人口的25%以上。人口上万的少数民族有彝族、苗族、回族、布依族和仡佬族等5个民族，其中彝族和苗族人口达30多万。

境内山高坡陡，峰峦重迭，沟壑纵横，河谷深切，地形破碎，岩山裸露，碳酸盐岩类出露面积占62.5%，地壳土层浅薄，耕地以旱地多、坡地多、中下等田土多为显著特征，土地垦殖率达46.4%。是一个典型的岩溶贫困地区。

1. 贫困肆虐

贫困人口多、程度深是毕节地区经济落后状况的最显著特征。1985年在全地区8个县中，有威宁、赫章、毕节、纳雍、大方、织金6个县被国家列入乌蒙贫困片区。全地区800个乡(镇)中有624个属于贫困乡，占全区总乡(镇)数的80.3%，全地区108万多农户，1985年按人均收入100元，人均占有粮食300斤这个衡量温饱的低标准统计，贫困户达82.7万户，占总农户的75.8%；贫困人口达412万，占全地区总人口的80.8%。在贫困户中大多数居住条件简陋。据1985年6个贫困县的不完全统计，无住房或住房困难的42860户，其中住爬地房的4000户，住“杈权房”的19468户，住岩洞的124户。全区有61个乡不通公路，248个乡70多万户农户用不上电，有136万人，135万头牲畜饮水困难，747个乡(镇)不同程度地流行地方病。1983年毕节地区人均国民收入仅相当于全省的56.98%，全国的32.1%。人均占有粮食仅相当于全省的90.14%和全国的57.84%。毕节的经济文化基础十分薄弱，基础结构落后，贫困令人震惊，见下表：

1983年毕节地区主要经济指标人均值与全国、全省对照表

项 目 名 称	毕节地区	全省	全国
国民收入(元/人)	156	259	160
工农业总产值(元/人)	201	403	896
工业产值(元/人)	37	222	628
乡镇企业产值(元/人)	10	40	99
货运周转量(吨·公里)	10	403	1368
客运周转量(人·公里)	46	185	301
财政收入(元/人)	14	33	122
财政支出(元/人)	28	56	126
全民固定资产投资(元/人)	5	41	93
粮食产量(公斤/人)	219	242	377
农民纯收入(元/人)	101	225	310
社会商品零售额(元/人)	91	111	277
城乡居民储蓄余额(元/人)	13	31	94
银行存款余额(元/人)	36	122	268
银行贷款余额(元/人)	55	102	334

2. 生态恶化

与众多的贫困人口同样令人忧患的另一大难题，是生态环境的急剧恶化。

——水土流失严重。全区水土流失面积已达16830平方公里，占总面积的62.7%。年均土壤流失总量达6945.55万吨，年均土壤侵蚀模数为4952吨/平方公里，年均侵蚀厚度达3.6毫米。据测算，每年土壤侵蚀量，约有三分之一的悬移质泥沙经乌江注入长江。严重水土流失不仅使本区裸露石山和石砾沙滩面积不断扩大，土壤贫瘠沙化程度加剧，良田沃土被水打沙壅，面积逐步缩小，同时也对乌江水利开发和长江中下游地区造成严重威胁。乌江渡电站水库运行4年，其坝前淤沙厚度已达30米，为50年的泥沙淤积量设计标准。

——气候变劣，自然灾害频繁。春季倒春寒，冰雹和春旱，夏季低温、伏旱、暴雨和大风，秋季阴绵雨、低温和早霜冻，冬季凌冻各种灾害交替发生，持续时间延长，危害程度加重。

——地力衰退，土地生产力越来越低。由于本区坡耕地面积大，水土流失严重，耕层变浅，质地变劣，土地质量绝大部分在四级以下。在参加评级的3498.97万亩耕地中，水田一、二级仅占有效耕地面积的3.61%，旱作地一、二级仅占有效耕地面积的6.29%。据统计，25度以上陡坡耕地由五十年代的15%上升到21.0%，耕层厚度不到15厘米的浅薄耕地由30%增加到49.3%。

——地表资源减少,逐渐枯竭。据1985年森林资源二类清查,全区森林面积为343.47万亩,比1957年的517.2万亩减少了33.59%。森林覆盖率由12.84%下降为8.53%;灌木材428.41万亩,比1957年的598.75万亩减少了27.3%,林灌覆盖率由1957年的27.49%下降到19.17%。草场面积由1957年的1127.79万亩减少到744.97万亩,减少了33.94%。茅草由1957年的亩产600公斤下降到380公斤左右,草场越来越差。地表水亦日趋减少,据调查,全区约有30%左右的水井(泉点)枯竭,25%左右的支流和溪沟断流,193条河流(段)有50条冬春断流,变成季节河,主干河流在枯水季节的流量比五十年代减少了50%左右。动植物资源由于遭受无节制的乱砍滥伐、乱捕滥杀以及对林木灌丛、草地的污染和破坏,失去了生存、栖息、取食环境,有些物种濒临灭绝。人均资源占有量在急剧减少。1987年人均耕地比1957年下降321.6%,仅3.34亩,人均森林占有量仅有0.61亩,人均森林蓄积占有量1.56立方米,比1957年分别减少64.94%和72.94%。人均草场资源占有量1.33亩,比1957年减少65%。

——环境污染日益严重。

随着地方工业和乡镇企业的发展以及城镇常住人口和流动人口的增加,环境污染已在局部地方造成严重后果。赫章县妈姑镇地处妈姑河源头地带,建在该镇的铅锌矿、钢铁厂、煤厂、铁钢厂以及许多乡镇企业的大量废水、废渣未作处理直流河流,以致河水污染变质,四季呈深黑色。处于下游的砂石、乐州两乡沿河两岸的居民长期饮用河水,多次发生中毒事故。据不完全统计,已有395人中毒,其中225人死亡;7745头牲畜中毒,其中7547头死亡。倒天河毕节地区段河水中的细菌总数和大肠菌群数,在平水期和枯水区均超标1万倍以上,水城特区老鹰山洗煤厂每天有大量污水和废渣倾倒入盆河内,致使整个河段的水生动物几乎灭绝,下游两岸农民生产生活用水污染严重,并直接威胁着纳雍县阳长电站的寿命。大方猪场硫磺厂每年向大气排放约1亿标立方米的废气,废气中二氧化碳含量大大超标,仅危害人民健康,又影响了附近农作物的正常生长。

3. 人口重荷

庞大的人口群及数量的过快增长是与毕节地区人口贫困、生态环境恶化相并存的又一重大难题。1987年毕节地区总人口已达到558.87万,为全省3000万人口的18.6%,比1949年的241.67万人增长32.3倍,平均自增率为22.3%。人口密度为209/平方公里,比全国多99人,比全省多42人。其土地的人口负荷量若按国际流行标准已超过极限数倍。经济增长远远不能满足人口数量和急剧增长的需要。下表很清楚展示了这一点:

毕节地区1949—1985年人口、工农业产值、粮食产量增长情况

指 标	时 间	1949年	1985年	85年比49 年增长	1949—1985年平均 增长速度
人口(人)		2416700	5431569	125%	2.5%
工农业总产值(万元)		24225	140297	479%	5.5%
人均工农业产值(万元)		101	258	155%	2.9%
粮食总产量(万斤)		81339	182471	124%	2.5%
人均占有粮食(斤/人)		336.57	335.9	0	0

虽然工农业总产值、粮食总产量有成倍的增长，但大部分被新增加的人口吃掉，每年新增调进的粮食、糖、盐及其它生活必需品，也为新增人口所消费。与人口素质紧密相关的教育事业在庞大的人口数量面前更是步履维艰。1987年，全区122.8万学龄儿童，在校生仅有64.2%，8.5万小学毕业生能够升入初中的仅有42%。小学、初中设施不足难以承受人口压力的重荷。原有文盲半文盲未扫清，新的文盲又不断增加。人口素质低下，文盲、半文盲占197万青壮年人的48.2%，达95万人。

过量的人口要生存，难免不对土地等自然资源进行过量的索取，尤其在文化技术水平及人口素质还处于低层次的发展阶段，必然造成简单粗暴的掠夺性生产，以求眼前的、暂时的经济利益，毁林开荒，破坏生态平衡，水土流失严重，灾害性天气增多。虽然耕地增多，但土地肥力锐减，亩产提高有限，粮食仍然不足，收入依旧微薄。贫困继续加深，只能寄希望于扩大耕地面积，再度毁林开荒，生态环境继续恶化。在循环往复的“越穷越生、越生越穷、越穷越垦、越垦越穷”的怪圈中难以自拔。

贫困 原因 探索

关于贫困的原因，中外许多社会学家、经济学家曾作过专门研究，形成了很多有价值的理论和观点，主要有以下几种：一是贫困结构论。此种理论将贫困视为构成社会结构、社会制度的一部分，即只要有某种社会结构、社会制度存在，贫困现象作为其中的一部分也会随之而存在。二是贫困功能论。贫困功能论认为，贫困之所以在各种社会（包括经济发达社会）中存在，是因为它发挥着某种有利于该社会转运的功能。换言之，社会的正常运转，在一定程度上依赖于部分社会阶层、部分社会成员的贫困。三是贫困文化论。贫困文化论认为贫困虽然表现为一种经济条件即物质匮乏，缺吃、少穿等，但同时也是一种自我维持的文化体系。贫困更深刻的原因是一种贫困文化阻碍着穷人进入富裕水平。穷人由于长期生活于贫困之中，结果形成了一套特定的生活方式、行为规范、价值观念体系，而一旦此种仅为社会一部分人——穷人赞同的“亚文化”形成，它便会对周围的人（特别是后代）发生影响，从而代代相传，于是贫困本身便得以在此种亚文化的保护下维持和繁衍。这种理论还认为贫困仅靠社会福利、社会救济是解救不了穷人的。问题的关键在于消灭此种贫困文化，改变穷人的价值观念和生活，使他们产生内在动力产生劳动积极性从而摆脱贫困。四是贫困处境论。此种理论是针对贫困文化论提出的。认为贫困不是因穷人自身的精神、观念、知识所导致的，而是其所处的贫困环境所造成的。贫困者并非只具有贫困的文化。他们之所以表现出贫困的观念，不过是他们在恶劣处境下的一种被迫选择，穷人内在的价值观及条件与富裕者并无重大差别，关键在于他们的处境不同，如果环境改善，穷人完全可以表达出另外的价值观念。因此，处境论主张将治理贫困的重点放在改造贫困的经济条件上。

上述社会经济学家的贫困理论，源于不同的国度和社会，论及的仅是某一个特定时间和范围的情况状况。显然，试图用哪一种理论和观点来解释毕节地区的贫困都难免失之偏颇。但我们通过这些理论至少在以下几个方面能对毕节地区的贫困作出判断：

1. 不利的自然环境与生存条件。“土地是一个大实验场，是一个宝库，既提供劳动资料，还提 共同体居住的地方，即共同体的基础。”（摘自马克思：《经济学手稿》）在毕节地区2684平方公里的土地上，虽然不乏有风景秀美的山川溪水、丰富的地上地

下资源，但作为居于其上的毕节600多万人民的主要生产资料和劳动对象由于种种客观条件的限制，其状况则是不利的。

(1)地理位置偏僻、边远，区位条件差。毕节地区位于川、滇、黔三省交界处，远离中心城市，行署机关所在地距省会贵阳245公里，属内陆边远山区。区位条件既不沿海、沿江、沿边，又不通铁路、水运、空运。通讯设施落后，信息传递迟缓。

(2)地貌险峻复杂。境内山高坡陡，峰峦重迭，沟壑纵横，河谷深切，地形破碎，在较小的范围内既有深切的峡谷，又有山间平川和洼地，也有起伏不大的丘陵，还有险峻的高山。千亩以上的平坝不多，山地占土地总面积的60%。

(3)土地贫瘠。区内地表土层浅薄，耕地海拔高度多在1800米以上，占全区总面积的30.21%，海拔1000米以下的耕地占5.22%。耕地绝大多数挂在坡上，大于5度的坡耕地占总耕地面积的84.9%。应退耕的25°以上的陡坡耕地竟多达406.39万亩，占耕地总面积的21.76%，其面积之广，比重之大，在全省也属绝无仅有。由于山高坡陡，土层浅薄，结构不良，质地差，石砾含量高或过于粘重，有机质量低或转化缓慢，多呈酸性至强酸性。宜耕性、宜种性、宜肥性均较差的低产田土占总耕地面积的62.34%。

上述自然因素严重制约了区内自然生物生产力的增长。这种不利的自然环境和生存条件所形成的生态循环机能是相当脆弱的，任何自然因素和人为活动，都极易打破它的平衡，当自然形成的天然植被和生态平衡状况一旦遭到破坏，要达到新的平衡是很不容易的。

2. 低水平的结构限制了经济的发展。

(1)基础产业相当脆弱。粮食生产随着生态环境的恶化和人口的膨胀，单产低，总产量增长不稳定，人均占有量呈下降趋势。电力工业超前系数下降，“六五”期间出现滞后状况，制约了现有生产力的正常发挥和其它行业的发展。材料工业基本是空白，原料业产量不稳定，交通只能靠低水平的公路和人背马驮来维持。

(2)经济结构投入产出变换功能差，输出功能弱小。毕节地区要素组合方式原始，产业关联度小，工农业生产链条脱节，联系不紧密。农业仅以单一的种植业为主，以粮为纲，就粮抓粮，占人口总数95%以上广大农民被困在为数不多的土地上，造成了人口对稀缺资源(土地)的持续压力，使边际劳动生产率趋于零甚至为负数。农产品品种少，商品率低，难以适应工业发展及各方面的需要。工业仅是简单的重工原料型材料粗加工和对资源的粗放开采，生产能力差，规模小，产品质量低，品种少，市场占有率小。尤其是支农工业品不配套，批量小，反过来限制了农产品生产的发展。

(3)农业科学技术水平低，尤其对传统技术的改进进展缓慢。毕节地区工农业生产技术装备程度差，更新率低，生产方式落后，工艺，产品，科技开发能力小。生产部门生产技术管理水平低下，对科技情报的收集、整理、贮存和传递手段落后，工作效率、经济效益低下。企业素质普遍不高，对新技术的使用、引进、吸收、消化能力弱，缺乏必要的应变能力和竞争能力，亏损严重。

3. 文化的落后阻碍了社会的进步。据统计，1987年全区少、青、壮年中文盲、半文盲高达50%，大大高于全国20%的水平，各种高中级专业人才在总人口的比例很低。教育、文化设施既少又落后。毕节受大山阻隔，在地势上形成一个天然的封闭体，远离大城市，交通不便，外来信息传递速度慢，渠道单一。占人口90%以上的农民更是代代处于封闭的自然经济环

少出地区、出省，不能广泛、迅速地感受到外地及本地区

社会、经济的变革。并且由于文化水平低，对广播电视、报纸传达的信息辨析接受能力低，因此，对外界的先进的组织形式和生产技术，经营技能一是知道不多，二是知道了也不敢学，三是想学也学不了。长期如此，养成了因循守旧、不思进取、依赖依附、缺乏革新精神的思想观念和行为习惯。落后陈腐的思想观念和行为习惯对区内人们的活动发生深刻影响，束缚经济的发展，阻碍社会的进步，最终又导致了新的贫困。

· 脱贫的选择

党的十一届三中全会以来，以家庭联产承包责任制为核心内容的农村改革，给贫困的中国农村注入了极大活力，迅速地解放了农村生产力，使落后的农村面貌发生了很大变化。1987年中国农村社会总产值达到9432亿元，比1978年增长3.63倍；与1978年相比，粮食和棉花产量分别增长32.8%和95.9%；乡镇企业产值在农村社会总产值中的比重达到50.5%，年均增长28.7%；农村从事第二、三产业的人员达10800万，占农村劳动力总数的三分之一，改变了农村就业的单一结构；农村人均纯收入达到446元，相当于1978年的2.33倍。这些指标表明，农村改革对农村产业结构，就业结构和人民生活水平的影响，已经不是一般意义上的经济增长，而是具有历史转折意义的经济发展。没有改革，要在短期内取得这样的成就是难以想象的。然而，改革对农村经济增长的促进作用，在中国幅员辽阔的不同地区，显示出巨大差别：当东部农村经济结构主体产业已经实现了以农为主到以工为主的转变，农村工业产值占工农业总产值的90%以上，农村中务工劳力占总劳力的60%以上时，西部贫困地区以农为主的产业结构几乎没有发生变化，许多农村乡村工业至今还是空白。以西部地区的贵州省为例，1987年，农村从事第一产业的劳动力仍占92%，第一产业产值占农村社会总产值的74.4%，仅比1978年降低2.9和9.2个百分点。被国家列入贫困县的26个县仍然有四分之三的农户没有解决温饱。当浙江农村农民人均纯收入达到900元，温州地区户均年收入已达到10000元以上时，毕节地区农民人均纯收入仅仅只有212元，一些区乡人均年收入更少，每人每月的全部生活费用只有5—7元。经济增长的“马太效应”使贫富的差距在拉大，毕节与发达地区的差距在拉大。见下表：

毕节地区主要经济指标人均值与全国、全省的差距

项目名称	1983年差距		1987年差距	
	全国	全省	全国	全省
国民生产总值(元)	371	124	747	294
国民收入(元)	304	103	664	261

可见，发源于贫困地区的农村经济改革，给贫困地区带来的实惠远不如东部和中部较发达地区，绝大多数贫困地区改革以来的经济增长，并没有表现出整体发育和进化的特征，还不具有真正意义上的经济发展性质。贫困地区的经济在改革开放浪潮的推动下，虽有不同程度的增长，但其代价是高昂的，表现在：第一，盲目发展非农产业使农业生产条件受到严重损害。耕地被侵占蚕食，毁环，面积日趋缩小；用地过度，养地不足，使土壤肥力不断下降，农田地力枯竭；水利设施只用不养，年久失修，损坏严重；农村

道路被耕被占。第二，掠夺式开发使农业生态日益恶化。毁林毁草开荒，过度放牧，使植被破坏，乱砍滥伐，森林锐减，覆盖率下降；乱开滥采矿产资源，浪费损失严重；水土流失严重，自然灾害连年。第三，工业“三废”使环境受到严重污染。由于乡镇企业始建初期一般技术设备落后，“三废”难以处理，随着排放倾倒，给附近乡村带来了满天浓烟，有毒的水井和发黑的河流。损害人民的生产和生活。毕节这样的贫困地区尽管较早地实行了家庭承包，但并没有在此之后较快地发育起商品经济，建立起更有效率的产业格局，农村经济始终徘徊在自给自足的封闭状态，脱贫问题远没有得到解决。

事实上，在我国地区之间的这种贫富差距，主要源于各地区相异的自然条件和不同的历史机遇，以及由历史原因造成的人口素质的差距。在明清之际，东部沿海地区特别是江浙一带，已开始孕育了资本主义生产关系的萌芽，而西部大部分地区依然处在古代封建时代，特别是少数民族杂居地区还处在奴隶制时期，有的甚至处在原始社会末期。不同的社会形式提供了人格发育的不同条件和要求，沿海和内地的人口素质开始显现出明显的分化。近代以来，沿海与内地的差异越来越具有工业文明和农耕文化对峙的特征，前者创造的巨大生产力和聚积的巨大能量，为日后各地区之间贫富差距的存在或逐渐拉大准备了条件。解放后，计划经济体制的强制，人为地限制了沿海农村工业能量和商品经济能量的释放，“以粮为纲”只能使其在农耕方面保持对内地的传统优势。各地之间被限制在同一农业文化层次上，差距不是太大。然而改革开放沿海农民自觉地抓住了历史提供的良机，捷足先登，引进外资，“三来一补”，发展了乡镇企业，伴随着沿海地区自身内含的工业能量和商品经济能量的释放，迅速崛起了本区经济，而内地农村一步没跟上，步步赶不上，如今需要工业化的巨大变革时，历史却没有造就发展工业的人口条件，社会基础和资金积累机制。直到80年代，偏僻的地理位置和自然条件依然使其无法得到“海上贸易”和引进资金的致富机缘，脱贫的出路几乎只有劳务输出或廉价出卖本区资源。但是在我国地区之间的这种贫富差距不管其存在的必然性如何，都会给经济、政治和文化的现代化带来消极后果。这是因为我国是一个多民族国家，地域辽阔，在55个少数民族人口中有64%居住在西部贫困地区，如界长期允许沿海发达地区与内陆汉族地区和边疆少数民族落后地区的发展水平差距过大，就不可避免存在发达地区对落后地区的“盘剥”问题，这就势必影响民族情绪，带来民族心理等方面一系列微妙的社会问题，这是其一。其二，发达农村和贫困农村经济发展水平的继续拉大，将会导致两类地区农民思想观念的巨大差异，增加彼此间相互了解、沟通、交流的困难。富民对贫民的歧视、贫民对富民的不了然，富区对贫区的盘剥，贫区对富区的封锁状况将难以避免，从而影响整个社会的凝聚、协调和发展。其三，大片落后地区的存在，严重影响和制约了国内市场的开拓，将对整个国民经济和沿海发达地区的经济增长产生严重拖累。其四，贫困地区多处于我国江河源头的西部地区，其生活状况、生态状况都对处于中下游的东中部地区产生直接影响。就目前而言，西部地区由于生态恶化，水土流失严重已经对东、中部地区生产、生活构成威胁。其五，贫富两极分化的区域格局，使同一国度在同一时期面对阶段差异十分明显、多种类型结构变动频繁的复杂情形，无疑加大了全局决策的难度。降低了政策的适用性、稳定性和连续性。乃至造成经济的非正常波动。

贫困地区与发达地区在发展阶段上的巨大差距，引起了理论界的极大关注，众多的社会学家、经济学家提出了一系列政府观点，这里引述以下主要几种。一是“发展级”理论。这种理论认为经济增长并不是在每个地区以同样速度前进的，增长最快的往往是

那些聚集着创新能力行业的地方，这些地区就成为发展极。发展极具有对广大地区发挥扩散效应的作用，因此认为在不发达国家应首先创造发展极，以带动整个经济的全面发展。还认为，虽然这样的做法会在一个较长的时间里造成地区间的贫富差距，但这是值得的。二是“梯度理论”。它是针对我国的状况提出的，与“发展极”理论有相似之处，它认为我国的经济发展是极不平衡的。由东到西存在三个不同的技术水平的梯度，即东部沿海地区具有较强的经济实力和较先进的技术，西部内陆和边远地区则技术力量薄弱、资金不足，发展缓慢，在这两者之间是中间技术和中等发展地区。因此制定我国的发展战略时应首先利用沿海地区的优势，使沿海地区首先掌握先进技术，取得发展再按梯度理论逐渐推动中间地带和西部落后地带的发展。发展极理论和梯度理论都承认地区之间发展差异、贫富差距的合理性，但都认为差距不是目的而手段。先要有差距，然后才能带动全社会的发展。三是“反梯度理论”或“超越论”。它指出，虽然我国的东部、中部、西部确实存在三个不同水平的梯度，但这并不是绝对的和永恒的。认为不发达地区经济发展超过发达地区的事是经常发生的，随着世界新技术革命的兴起，高新技术的运用，落后与发达在地区之间是会有转化的。因此认为经济发展不宜以东、中、西区位顺序排列，而应以产业布局产业关系程度考虑，发展重点。

贫困不是荒芜的代名词，大多数贫困地区自然资源丰盈富足。就毕节地区而言，仅矿产资源就有煤、铁、铅锌、大理石、磷、重晶石、铝矾土等四十多种，其中煤的储量居全省之首，已探明的保有储量为226亿吨，占全省保有储量的48.5%。现生产和在建矿井占用的储量仅为1.4亿吨，占保有储量的0.62%。水能资源可开发量为117万千瓦，现仅开发5.38万千瓦。其开发潜力之大，实在令人振奋。丰盈富足的矿产资源构成了贫困地区经济发展的一大优势。将这一优势转化为生产优势，又将生产优势转化为经济优势，这似乎原本便是贫困地区经济发展的题中应有之意。

贫困地区的出路在哪里？通过改革摆脱贫困似乎不言自明。但贫困地区是否应有自己特殊的改革方式和发展道路，则是没有答案的。长时期中，广大贫困地区“邯郸学步”亦步亦趋，几乎忘记了探索自己的改革和发展道路，这恐怕就是贫困地区的悲剧之所在。能不能沿袭早已闻名遐迩的苏南、温州当初走过的成功之路？其道理就如中国革命不能走当初苏联十月革命“占领冬宫”的道路一样简单。苏南模式类型的农村，大都地处大中城市周围，易受城市经济的辐射，便于吸收城市工业的各种资源，便于利用与工业相适应的现代运输、通讯网络。在温州自古就具有悠久、发达的家庭工商业发展历史，代代相传的工商业传统，使温州人具有经营工商业的独特优势。而在贫困地区既不具有与大中城市相对接的优越条件，又不具备工商相举的文化传统。尽管在贫困地区都不乏各种丰富的地上地下资源，但在这些资源真正进入人们生活领域、人们有能力大规模开发前，丰富的工业的工业矿物资源并不是人类现实的财富，那些没有能力开发的矿产资源也只在可能性上是贫困地区脱贫的条件。

贫困地区与发达地区改革形成的巨大反差，给我们以深刻的启示：改革不是为改革而改革，而是通过改革强化功能，调整经济结构，发育市场经济，实现具有整体发育和进化特征的真实意义上的经济发展。这就要求贫困地区要充分发挥自身资源优势，培育新的经济结构的生长点，通过关联效应，形成自己的支柱产业和主导产业群，在结构改造进程中提高经济系统的投入产出变换功能，增强实力，创建制度完善体系，走出低水平均衡循环。这才是改革的真实目的。选择典型地区进行改革与发展试验，探索

贫困地区开发扶贫的路子，对我国农村贫困地区脱贫致富提供示范和经验，无疑具有重要意义。为此，1988年经国务院批准建立了毕节“开发扶贫、生态建设”试验区。试验区的建立是毕节地区经济社会发展进程中一个新的里程碑，标志着新的革命的开始。从此，一场大范围的开发扶贫、生态建设、人口控制的改革与发展试验在毕节这块古老而贫瘠的土地上拉开了序幕。

方案设计与实践效果

试验区，其改革试验范围以中国西南为重点，以开发扶贫、生态建设为主要内容，通过机制转换、制度建设、基础设施、科技教育等改革，使贫困地区以发展商品经济为重点，实施开发扶贫与生态建设相结合，以开发扶贫促进经济开发，以生态建设促进开发扶贫，使贫困地区逐步走上脱贫致富的道路。

改革方面，其重点是实行三项改革，即改革农村管理体制，通过改革农村经营体制，实行家庭联产承包责任制，发展农村商品经济；改革农村金融体制，建立农村合作基金会，发展农村合作金融；改革农村教育体制，实行教育体制改革，提高农村教育水平。

改革的主要内容，是实行农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。改革的目标是，通过改革，使农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革，实现农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。

改革的主要措施，是实行农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。改革的主要措施，是实行农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。

改革的主要成果，是实行农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。改革的主要成果，是实行农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。

改革的主要经验，是实行农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。改革的主要经验，是实行农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。

改革的主要启示，是实行农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。改革的主要启示，是实行农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。

改革的主要结论，是实行农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。改革的主要结论，是实行农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。

改革的主要展望，是实行农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。改革的主要展望，是实行农村管理体制、农村经营体制、农村金融体制、农村教育体制等四项改革。

改革试验篇

方案设计与运作效果

根据毕节试验区实际，其改革试验是按以下思路展开的：以加速开发脱贫、实现生态良性循环为根本目的，通过机制转换、制度建设、组织创新，启动商品经济；采取更加优惠的政策和特殊的措施，以发展农村经济为重点，寓生态建设于经济开发之中，以经济开发支持生态建设，以生态建设促进经济开发，实现粮食、人口、生态的良性循环，形成依靠自身力量发展地方经济的能力。

(一)在开发扶贫方面，其思路一是近期内，把解决群众温饱作为重点，通过改革资金、物资、技术等生产要素的投入方式，强化农业适用技术推广，大幅度提高劳动生产率和土地产出率。二是运用政策手段，充分发挥多种经济成分的功能，大力发展非公有制经济，增加农民收入，转移农村劳动力。三是以资源为依托，以开放促开发，逐步形成烟草、畜牧、煤、冶金、果茶等支柱产业。具体内容和项目有：

1.改革扶贫资金、支农资金的使用方式，变无偿使用为有偿使用，变救济扶贫为开发扶贫。一是扶持贫困农户采用杂交良种、旱地分带轮作、玉米地膜覆盖栽培等一系列农业适用技术，促进粮食稳产高产，解决群众的温饱。几年来，该项目共使80余万人解决了温饱，增加了收入。二是支持广大农户利用冬春农闲季节投工投劳，兴修水利，兴建小水窖，改造中低产田土，进行坡改梯。经过几年的努力，已建成人(畜)饮灌溉两用小水窖2万多个，旱涝保收基本农田60余万亩。三是扶持农户修烤房、种烤烟，增加了农民收入，促进了烟草支柱产业的形成。四是引进猪、羊、牛良种，改良本地品种，扶持农户发展投资小、见效快的养猪、养羊、养牛业，建成一批牛、羊、猪生产基地，增加了农民收入，培育了新的支柱。五是扶持发展以采矿、冶炼和煤碳开采为主的乡镇企业，促进了资源的开发利用，使资源优势变成了商品优势，转移了大量的农村剩余劳动力。

2.改革传统农业适用技术推广方式，推动科教兴农的进程。运用集团承包的方式，实行政领导、农技人员、农民群众相结合，责、权、利相结合，技术、资金、物资相结合，技术培训、试验示范、成果推广相结合的办法，推广玉米育苗移栽、玉米地膜覆盖栽培、水稻两段育秧、水稻旱式栽培、油菜育苗移栽、烤烟规范化种植、旱地分带轮作、绿肥聚垄免耕、配方施肥等农业适用技术。实施结果，克服了过去农业技术推广中权责不明，人、财、物相脱节的弊端，有效地发挥了这些技术的增产作用，提高了粮油烟的产量，提高了农民的生活水平。

3.进行民间扶贫经济组织——农民扶贫互济会建设试验。坚持民办、民用、民管原则，以救灾扶贫、应急解难为宗旨，由农户自愿参股入会，按股分红。资金实行有偿使用，区别利率，定期回收，流动使用的办法，主要用于扶持贫困户和兴办一些投资少、见效快、效益好、受益面广、后劲足的开发性生产项目。资金增值后，其增值部分一是

用于股金分红，二是用于弥补低息或无息扶持极贫户的贴息，三是用于兴办社会福利事业，安置五保老人的生活。短短几年间，互济会已发展到1500个，入会农户15万户，股金达到1200万元，扶持贫困农户11.5万户，贫困人口60万人，为试验区经济社会的发展作出了积极的贡献。

4. 拓宽就业门路，促进农村剩余劳动力的转移。一是制定政策，为广大农民进入城镇务工、经商、办企业和从事服务行业创造条件。二是通过劳动部门有组织地将农村剩余劳动力输往广州、深圳等沿海发达地区，学习生产、管理技术。三是放宽个体工商户的注册登记条件，落实发展乡镇企业的各项优惠政策，促进个体工商业和乡镇企业的大发展。

(二)在生态建设方面，其思路一是在稳定粮食产量，不断提高粮食自给水平的前提下，本着预防为主、防治并重的原则，着眼于发挥农业生态系统的整体功能，把开发扶贫和改善生态环境结合起来，把利用资源和保护资源结合起来，把经济效益和生态效益结合起来，进行以植物措施为主，与工程措施、耕作措施相结合的综合治理，形成系统内各要素的优化组合，彼此相互联系、相互依存、相互促进；二是实行工程治理与面上防治相结合，重点抓好工程治理的办法，对水土流失严重的小流域、小区域进行综合治理，以林草保土，以草养畜，以畜增肥，以肥促粮，以开发促增收。三是改革林业管理体制，调动群众植树、种草的积极性，探索新的营林畜牧经营方式。具体内容与项目有：

1. 改革传统管理体制，建立生态建设领导任期目标责任制。为推进试验区生态建设进程，促进生态的良性循环，试验区从建立生态建设领导任期目标责任制入手，把生态建设作为干部政绩考核的一项重要内容，增强各级领导干部进行生态建设的责任感、压力感，加快了全区生态建设的步伐。

2. 加大改革力度，完善林业承包责任制。在进一步落实山权、草权、林权，真正做到山有主、主有权、权有责、责有利的的基础上，依照有关法律，制止乱砍滥伐，毁林毁草开荒，保护农民的合法权益，调动了广大农民植树造林、退耕还林、封山育林的积极性，使保持水土、恢复生态、增加收入逐步成为人们的共识。

3. 改变传统的治理方式，运用工程项目的办法，进行小流域综合治理。采用国家、集体、个人一起上的办法，以实施“中国3356工程”、长江上游重点防治区毕节片区工程、长江上游防护林体系工程为契机，以小流域为单位，通过以粮换工、以工代赈、劳动积累工(义务工)等手段，以植物措施为主，植物措施、工程措施、耕作措施相结合的方式，对水土流失严重的小流域进行了综合治理。实施结果，遏止了生态的进一步恶化，有效地减轻了水土流失，改善了小流域的生态状况。

4. 进行营林组织创新试验，创办新的林业经营实体。在抓好国有林场、集体林场经营管理的同时，试验区从有利于开发扶贫、生态建设的实际出发，积极扶持、鼓励广大农户创办股份合作制林场、联户林场、个体林场，走国家、集体、个人共同进行生态建设的路子。目前，股份合作林场、联户林场、个体林场的林地已达80余万亩，并在逐年增加。

(三)在人口控制和智力开发方面，其思路是在认真贯彻国家计划生育政策的基础上，结合试验区实际，一是采取一切有利于抑制人口过快增长的措施，通过计划生育外部制约机制的强化和管理体制的完善，逐步培育自控机制。二是改革传统教育体制，以基础教育为依托，以成人教育为补充，大力发展职业技术教育，努力提高人口素质，多渠道、

多层次培养所需人才，从而达到以经济开发支持智力开发，以智力开发促进经济建设的目的。具体项目有：

1. 实行计划生育集团承包。由地、县(市)、乡(镇)分管领导牵头，从有关单位抽人组成计划生育承包集团，常年负责抓计划生育工作。同时，配套下放“人权”、“财权”层层签订目标责任制，年终通过检查验收，兑现奖惩。实施结果，形成了计划生育工作齐抓共管的局面，克服了过去“突击式”工作方法造成的“计生工作队入村，生育队伍出门，计生工作队出村，生育队伍又回村”的你来我往的不足，降低了计划外生育率、多胎率和人口自然增长率，提高了计划内生育率，控制了人口的过速增长。

2. 进行“人地挂钩”改革试验，探索控制农村人口过速增长的新途径。一是实行“增人不增地、减人不减地”的政策，切断新增人口与土地再分配的联系，稳定土地的使用权，调动了农户对土地投入的积极性，提高了土地的生产能力。二是实行计划内生育子女户与计划外生育子女户不平等的经济政策，加重计划外生育户的家庭经济负担，增强了农户生育行为自我控制的能力，提高了遵守计划生育政策的自觉性。三是实行奖励政策，鼓励独生子女户、二女结扎户，增强了农户实行计划生育的动力。四是建立社会福利保障制度，解决了无子无女孤寡老人老有所养、老有所依的问题，为农户实行计划生育政策提供了良好的示范。

试验结果，增强了农户自我控制生育行为的能力，控制了农村人口的过速增长。

3. 进行农村教育综合改革试验。一是改革教育管理体制，实行区域性集团承包，把农村教育纳入考核领导干部的内容；二是在抓好基础教育的同时，大力发展成人教育和职业技术教育，调整教育结构；三是实行上挂大专院校、科研院所，横联有关部、办、委、局、场、站、股、所、司，下辐射千家万户的联合办学方式，改革办学体制；四是在普教之中引入职教因素，开展“3+1”、“5+1”试验，改革人才培养体制。试验结果，开发了农村智力资源，提高了劳动者的科学文化素质，缓解了教育与经济发展相脱节的矛盾，促进了农业和农村经济的发展。

六年的改革试验，已经取得阶段性成果。试验区的社会经济发展水平有较大提高，市场经济有了长足的发展，生态恶化趋势初步得到遏制，人口过速增长势头得到改变，人民群众收入逐年提高，贫困人口大幅度下降。据统计，农民人均纯收入已上升到522元，粮食人均占有量达到230公斤，分别比1987年增长183.7%和15.9%。贫困人口减少到200万。森林覆盖率达到10.49%，比1987年上升了2个百分点。人口自然增长率由1987年的21.79%下降到12.8%。经济社会发展走上了良性循环的轨道。为下一步，特别是2000年以后的经济发展，在思想上和物质上创造了必要的条件。

改革试验反思

1. 以试验小区为示范带动改革试验向整体推进

试验区成立后，为从点上求得突破，按照总体规划设计和实施要求，在全区范围内，选择了条件各异，示范效应大的农村区乡，建立试验小区，进行先行试验，这些试验小区都制定了包括试验依据、试验范围、试验内容、指导思想、试验目标以及试验方法、步骤、政策措施在内的试验规划方案。试验小区在用足、用好试验区已出台的政策的基础

础上，还可以根据小区试验的需要，突破试验区的政策规定，采取更切合实际的政策和措施搞好改革试验。为便于协调各方面的关系，加强领导，还赋予了各试验小区以县一级的管理权限。到目前为止，全区正式批准建立的试验小区共有九个。从类型上看，大致可以分为综合开发类、制度建设类、科技示范类、星火技术四大类。这些试验小区按设计方案展开试验，不断深化拓展主体试验内容，取得了明显的阶段性效果，达到预期目标。归结起来主要有以下几个方面：

(1)较好地实现了试验小区“分解难点、分散风险、积累经验、培训干部、提供示范”这一建立试验小区的初衷。印证了这一抉择的正确性。使试验区朝着既定目标平稳推进，分步到位，避免了过度的经济起伏和秩序波动。

(2)强有力地促进了各试验小区经济社会的发展。使小区内经济结构得到调整，农民收入增加，生活水平提高，水土流失、人口增长得到控制，生态环境有所改善。

(3)探讨验证了在不同地理环境条件下，采用不同的政策措施和不同的管理手段实施开发扶贫和生态建设的不同效果。为试验区在不同的地理环境条件下分别制定有侧重、有选择的发展扶贫，生态建设政策措施提供了具体的实证依据。

(4)检验和验证了人口素质及操作者在改革试验中的不同表现及其对改革试验的影响。这为试验区培训人才、选拔干部、制定人口智力开发计划提供了依据。同时在改革实践中培养、锻炼了大批有胆有识锐意改革的干部和适用技术人才。极大地提高了农村工作的指导水平。

2. 以土地制度建设为杠杆推进改革试验和经济发展

通过农村土地制度的创建，把粮食、人口、生态有机地联系在一起同步治理、同步推进，从而使其进入良性循环的轨道，这是毕节试验区的一大特色。其核心内容是以土地为杠杆，通过利益机制，把计划生育和保护国土两项基本国策融合在一起，构建适应试验区农村经济向社会化、商品化方向发展的土地制度、优生优育优教制度、社会保障制度。以达到调节和规范农民家庭和个人经营土地、婚姻生育行为、培养农村保护国土、人口增殖、培肥地力、合理使用耕地的自控能力和调节机制的目的。这一制度的改革抓住了土地这一生产经营活动的关键矛盾，解开了人口、粮食、生态恶性循环的死结，其贡献在于：一是在土地、生育、社会保险、救济福利、优生优育优教等方面形成了一系列的制度和地方法规，规范了政府与农户在社会经济活动中的行为，提高了政府对土地和计划生育的可控性。二是形成了抑制农村人口过速增长的内外机制，卓有成效地遏制了农村人口过速增长的势头。三是较好地解决了在土地使用中出现的乱占滥用、弃耕撂荒、掠夺性经营、优地劣用等问题，极大地调动了农民对耕地投资投劳的积极性和社会各界对土地资源开发利用的主动性。四是形成了土地合理流转机制，使土地逐步向种田能手、种植大户集中，推进了适度规模经营，较大幅度地提高了土地产出率。这项改革试验受到国内外各界的高度重视，并给予了很高的评价。国家计生委主任彭佩云来毕节视察时对此项改革试验给予了高度赞誉，她说“这是在党的领导下，沿着社会主义方向改造自然、改造人类、改造社会的创举”。

3. 以组织创新为支撑推进开发扶贫的进程

重新构建资源配置的组织主体，实现功能上的转换，以其有效的组织能力，管理方法，广泛的信息渠道，雄厚的资源基础利用来弥补农民自身的不足，推动乡村经济的发展是毕节试验区改革试验的又一特色。这种新型的组织主体和形式主要分为三个层次，