

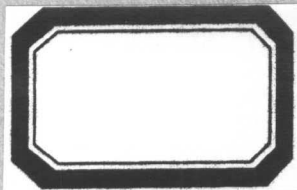
定西扶贫开发研究

曹殊 著

DINGXI FUPIN KAIFA YANJIU



学出版社



— 13

定西扶贫开发研究

曹殊 著

DINGXI FUPIN KAIFA YANJIU

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

定西扶贫开发研究/曹殊著. —北京: 中国社会科学出版社, 2004.6

ISBN 7-5004-4524-5

I. 定… II. 曹… III. 不发达地区 - 经济发展 - 研究 - 定西地区 IV. F127.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 040399 号

责任编辑 孔继萍

责任校对 林福国

封面设计 王 华

技术编辑 张汉林

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029453

传 真 010 - 84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2004 年 6 月第 1 版

印 次 2004 年 6 月第 1 次印刷

开 本 850 × 1168 毫米 1/32

印 张 8.125

字 数 195 千字

定 价 20.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

改革开放后，定西是国家最早实施扶贫开发战略的地区。到1999年底，292万定西人民整体基本解决温饱问题，开始向全面建设小康社会的奋斗目标迈进。从“苦瘠甲于天下”到告别绝对贫困，这是一个历史性的跨越，这一巨大变化是党领导人民开展扶贫开发建设的结果。当前，定西和全国的扶贫开发都已进入了一个新的阶段，而以往的成就是新阶段的起点，成功的经验又是开展新阶段扶贫开发最直接最有益的借鉴。

21年定西扶贫开发的巨大成就，充分体现了党的领导的伟大、光荣和正确。十一届三中全会以后，我党重新确立了“解放思想、实事求是”的思想路线，把党的工作重心由以“阶级斗争为纲”转移到以经济建设为中心。此间一个以家庭联产承包责任制为主要内容的农村改革政策在全国范围内普遍推行，从而充分调动了亿万农民群众的积极性和创造性，极大地促进了农村生产力的解放和发展。在这个大背景下，针对我国农村发展不平衡的实际，党又决定实施扶贫开发的战略决策。定西成了这一决策的试验田。国家开始对该地区从政策上优惠，资金上倾斜，进行重点扶持。“八七”扶贫攻坚计划实施以来，党和国家领导人多次来到定西，深入乡村农户，调查研究，指导扶贫开发工作，给定西人民莫大鼓舞。历届甘肃省委、省政府把定西作为扶贫开发的重点来抓，主要领导同志都

在定西各县建立了自己的联系点，经常下基层检查工作，对定西的发展给予了悉心指导，倾注了大量心血。

21年定西扶贫开发的巨大成就，充分体现了社会主义制度的优越性。只有坚持走社会主义道路，才能从根本上消除贫困，使全体人民共同过上幸福美好的生活。数百年来，以穷苦瘠而闻名于天下的定西，历朝历代都没有办法真正解决老百姓的温饱问题。是社会主义新中国，才把这个久远的梦想变成了现实，使人民群众的生存权、发展权这一最基本的人权得到前所未有的保障。社会主义为缓解和消除贫困、最终实现全体人民的共同富裕提供了制度保证。也是在社会主义制度下，定西的扶贫开发得到了全国各地的热情关怀和大力支持，形成了社会各界扶贫济困的生动局面。没有社会主义，就不会有定西的今天，这是一个千真万确的真理。

21年定西扶贫开发的巨大成就，是邓小平理论和“三个代表”重要思想的成功实践。邓小平理论是我国社会主义现代化建设的指南。定西推进农村改革和发展、推进扶贫开发的全过程，是学习贯彻邓小平理论的全过程，是坚持“发展是硬道理”这一思想的全过程，是以“三个有利于”为标准判断工作得失的全过程。从1983年到1993年的11年，是定西扶贫开发的第一阶段。这一阶段扶贫开发工作的重点是走好“三条路”（有水走水路，无水走旱路，水旱不通另找出路），使得农业基础设施初步完善，生态环境明显改善，对以后的发展起到了先导性的作用。1994年到1999年，定西结合我国社会主义市场经济发展的新形势，认真总结和思考扶贫开发工作中的深层次问题，立足当地农业资源，以开发区域优势产业为主，创造性地提出了“三个顺应、三个遵循”（顺应天时，遵循自然规律；顺应市场，遵循经济规律；顺应时代，遵循科学规律）的发展

思路，促进国民经济快速增长，对农民群众走上脱贫致富的道路起到了决定性的作用。“三个代表”重要思想是对马列主义、毛泽东思想和邓小平理论的继承和发展，反映了当代世界和中国发展变化对党和国家工作的新要求，是加强和改进党的建设、推进我国社会主义自我完善和发展的强大理论武器。在“八七”扶贫攻坚和此后的扶贫开发建设中，定西各级党委始终不渝地保持党的先进性这一“三个代表”重要思想的核心，坚持与时俱进这一“三个代表”重要思想的关键，努力做到立党为公、执政为民这一“三个代表”重要思想的本质，加强对扶贫开发的组织和领导，卓有成效地开展了各项工作。离开了改革和发展，要在比较短的时间里达到各阶段的预期奋斗目标，是根本不可想象的。定西扶贫开发的成就，是邓小平理论和“三个代表”重要思想的成功实践，进一步表明了我们学习、掌握和运用其指导实际工作的重要意义。

21年定西扶贫开发的巨大成就，是广大干部群众苦干实干的奋斗成果。在扶贫开发中，定西人民通过“人一之，我十之；人十之，我百之”的艰苦奋斗，治穷致富，最终以名扬天下的“三苦”精神（领导苦抓，部门苦帮，群众苦干）战胜了“定西没治论”。地、县、乡各级都严格落实扶贫工作责任制，党政“一把手”负总责，地区领导包县，县上领导包乡，地县直属部门或单位包村，坚持“不抓，就是失职；抓不好，就是不称职”的原则，一级抓一级，层层抓落实，并抽调大批干部进村入户进行帮扶，群众不脱贫，帮扶不脱钩。

定西告别绝对贫困，奋斗的历程非同寻常，取得的成绩举世瞩目。然而，这里至今仍是全国最贫困的地区之一，扶贫开发任重道远。基本解决温饱问题只是完成这一历史任务的阶段性成果。在此基础上全面建设小康社会，需要一个长期的奋斗

过程。今后，我们要紧紧抓住西部大开发这一千载难逢的历史机遇，深入贯彻落实党的十六大、十六届三中全会和省委十届四次全委（扩大）会议精神，高举“两面旗帜”（改革和发展），坚持“两抓两放”（改革抓企业，发展抓项目，下放国有企业管理权，下放干部管理权），积极推进经济社会的持续快速发展。

定西告别绝对贫困的事实公布于众以来，社会上下广泛关注，引起了强烈的反响，全体定西人民更是欢呼雀跃，喜悦之情溢于言表。如今，省内外多家新闻媒体也对定西 21 年扶贫开发作了系统全面的报道。在这种氛围下，所有关心、支持、参与定西扶贫开发的老老同志都会激发出自豪的心情，难免为之动心。我从小生长在定西，对定西人民有着深厚的感情，出于对党和人民的事业心和责任感，本人想着把定西扶贫开发的经验作一番总结，把以前零散的东西归纳起来，并在此基础上重点探讨和研究扶贫开发中党的建设的规律性问题，形成一本较为全面且具有系统性的论著，为今后的扶贫开发工作提供借鉴。为了较好地实现这一目标，进行了比较广泛而深入的调研。一是广泛检索有关文献，充分利用现有研究成果。二是走访调研，实地考察。不仅走遍了定西各地，而且还远涉北京、郑州等地。三是座谈和访谈相结合，倾听各方意见。参加座谈、访谈的对象覆盖党政机关主要领导和一般干部，农村普通群众代表，以及社会各界知名人士。在撰写过程中，本人花费了大量的时间，付出了艰辛的劳动，虽然经常熬到三更半夜，但也乐在其中。

值得庆幸的是，经过近一年时间的努力，《定西扶贫开发研究》一书，终于与广大读者见面了。本书立足于实践，面向未来，着眼于党对扶贫开发的正确领导，从定西扶贫开发的背

景及成效、战略思想、基本思路、基本策略、典型经验和党的领导、领导班子建设、干部队伍建设、基层组织建设等方面总结、探讨和研究了党对这一地区 21 年扶贫开发的领导及其经验。若能为广大读者接受，我也就心满意足了。

定西扶贫开发所走的路子艰辛而漫长，所积累的经验丰富而富有新意，尽管我想尽力记录好这个历史性的跨越，努力撰写好这本书，但由于多种客观因素和水平的限制，难免挂一漏万，未能尽如人意，欢迎读者阅后批评指正。

作者

2004 年 2 月于兰州

目 录

第一章	定西扶贫开发的背景及成效	(1)
一	定西的自然、历史、经济和社会状况	(1)
二	改革开放前定西人民的生产生活状况	(10)
三	扶贫开发决策在定西的形成与实施	(13)
四	定西扶贫开发的巨大成就	(16)
五	扶贫开发的战略意义	(20)
第二章	定西扶贫开发的战略思想	(26)
一	坚持“解放思想、实事求是”的思想路线	(26)
二	坚持“两个文明”一起抓	(35)
三	深入进行农村经济体制和经营体制改革	(40)
四	转变政府职能	(45)
五	依靠“自力更生、艰苦奋斗”改变贫困面貌	(52)
六	用先进文化推动经济社会全面发展	(57)
第三章	定西扶贫开发的基本思路	(63)
一	坚持开发式扶贫的方针	(63)
二	强调扶贫到村到户	(68)
三	大力发展乡镇企业	(73)
四	实施自愿移民	(78)
五	组织劳务输出	(84)
六	实施整村推进的扶贫开发新模式	(89)
第四章	定西扶贫开发的基本策略	(97)

一	重视加强农业基础设施建设	(97)
二	重视科技教育	(103)
三	走可持续发展的道路	(109)
四	走农业产业化道路	(113)
五	走小城镇建设的道路	(121)
六	实行以工代赈	(126)
第五章	定西扶贫开发的典型经验	(134)
一	从“三条路”并走到山水田林路综合治理	(134)
二	以“三个顺应、三个遵循”思路发展特色 经济	(141)
三	人民群众的“三苦”精神战胜“定西没 治论”	(146)
四	动员和组织社会各界参与扶贫	(149)
五	创新实施的“121”工程惠及千家万户	(158)
六	通过“机修”梯田加快改善农业生产条件	(165)
第六章	党的领导是定西脱贫致富的根本	(171)
一	坚持党的领导与群众路线相结合	(171)
二	落实地、县、乡、村四级扶贫工作责任制	(175)
三	发挥县委的关键性作用	(181)
四	在领导决策中自觉坚持民主集中制	(186)
第七章	领导班子建设是定西脱贫致富的关键	(192)
一	以“三个代表”重要思想为指导加强领导 班子建设	(192)
二	增强领导班子的凝聚力、战斗力	(197)
三	优化领导班子的群体结构	(200)
四	充分发挥“一把手”的主导作用	(205)
第八章	干部队伍建设是定西脱贫致富的决定因素	(210)

一	政治路线确定之后，干部就是决定因素·····	(210)
二	努力提高干部队伍的整体素质·····	(213)
三	选拔优秀年轻干部到扶贫开发第一线·····	(216)
四	用好的作风选用作风好的人·····	(221)
五	坚持不懈地反腐败·····	(225)
第九章	党的基层组织建设是定西脱贫致富的 战斗堡垒·····	(230)
一	加强基层组织建设·····	(230)
二	选拔、造就高素质的农村党支部书记·····	(234)
三	适时调整基层党组织的设置和管理体制·····	(239)
四	实施“双培双带”工程·····	(244)

第一章 定西扶贫开发的 背景及成效

位于甘肃省中部的定西地区，干旱少雨，“苦瘠甲于天下”。由于自然、历史、经济和社会等方面的原因，长期以来该地区的发展一直相当缓慢，贫困现象十分突出。因此，这里的人民被党中央、国务院特别关怀，1983年国家于此首先开始了我国区域性集中连片扶贫开发之先河。此后在扶贫开发的伟大事业中，定西人民在党的领导下，借助国家扶贫和全社会的支持，苦干实干，坚持不懈地奋战17年，最终于1999年底告别了绝对贫困，开始向全面实现小康的目标迈进。

一 定西的自然、历史、经济和社会状况

(一) 自然状况

定西地区（2003年9月撤地建市）位于甘肃省中部，介于东经 $103^{\circ}37'$ — $105^{\circ}38'$ 、北纬 $34^{\circ}07'$ — $36^{\circ}02'$ 之间，北靠兰州、白银二市，南和陇南地区、天水市相连，东接平凉，西与甘南、临夏二自治州接壤。南北长210公里，东西宽179公里，总面积20330平方公里，占甘肃省面积的4.5%。辖区包括定西县（撤地建市后改为安定区）、陇西县、临洮县、通渭县、渭源县、岷县和漳县，共168个乡镇、2041个行政村。总人口292万人，其中农村人口265万人，占91%。总耕地787万亩，

旱地占 89%，耕地的地域分布呈北多南少状态，通渭县人均在 7 亩以上，岷县、临洮县人均不足 1.2 亩。

定西大部分处于陇西高原地带，地貌分属黄土高原丘陵沟壑山地和西秦岭山地两大部分，海拔在 1420—2940 米之间，相对高差 1520 米。由于水土流失严重，全区境内山塬支离破碎，沟壑纵横，山高沟深，土壤肥力极低，广种薄收，靠天吃饭，农业生产水平低下。定西的气候大多属于温带干旱气候，年平均气温大多在 3—9℃ 之间，无霜期在 150—200 天之间。全区年平均降水量为 300 多毫米，由南向北逐渐减少，降水变率很大；而境内蒸发量相当高，达 1500—2000 毫米，是降水量的 5—7 倍，最多的地方达到 8 倍。全区耕地亩均水资源 200 立方米，占全省耕地亩均水资源的 1/3。定西是传统农业区，主要农作物品种有小麦、荞麦、谷子、玉米、大麻等。干旱少雨是这个地区的主要自然灾害，另外冰雹、霜冻、干热风等也对农业生产造成严重的影响。

恶劣的自然条件，频繁的自然灾害，导致定西基本生产生活条件极差，改造难度大，成为长期制约经济和社会发展的最主要因素。由于缺乏基本的生产生活条件，迫于生存，人们不得不采取掠夺和破坏资源的生产方式，致使资源承载力下降，生态环境进一步恶化，最终陷入“越垦越穷，越穷越垦”的恶性循环，甚至形成了“一方水土养活不了一方人”的严重局面。定西十年九旱，粮食生产水平长期低而不稳，相当一部分地区人畜饮水困难。1982 年大旱时，有 120 多万人的饮水靠汽车拉送，国家当年救济补助的拉水费高达 598 万元，即使如此，还发生了 36 万多人扒火车外出逃荒要饭的问题。生活在该地区的农民，不仅长期挣扎在解决温饱问题上，而且“三料”俱缺的问题也十分突出，特别是生活燃料的极度缺乏又进

一步导致了生态植被的破坏。一些地区农村燃料缺口达 3—6 个月不等，群众为了达到最低限度的熟食热饮，不得不砍林木、挖草根、铲草皮、烧畜粪。据统计，20 世纪 80 年代初，定西绝大部分农户年均烧柴草 5000 公斤左右，而其中 1/4 来自铲草皮和挖树根草根，70% 以上的作物秸秆和畜粪被烧掉。植被稀少，而降雨又集中在 7—9 三个月，且多以阵雨和暴雨形式出现，因而导致这一地区水土流失十分严重，水土流失面积占土地总面积的 90% 以上，年平均每公顷流失土壤 16—18 吨，每年流入黄河的泥沙量达 5 亿吨，占黄河输泥沙总量的 20% 左右。水土流失造成的土地氮、磷、钾养分损失量远远超过全年化肥施用量，给农业生产造成严重危害。因此自然生存条件的恶劣，使定西成为“苦瘠甲于天下”的地方，群众生活极为困难。

（二）历史状况

贫困是在漫长的历史过程中形成的。定西的大部分地区分布于渭水、洮河流域，历史上属于开发较早的地区。在严酷的条件下，广大劳动人民兴修水利，精心耕作，使农业生产有了一定的发展。但是，在历代封建王朝的统治下，劳动人民过着“长夜难眠”的苦难生活。集中在封建地主阶级和富农手中的土地达 70%—80%，而地租又在 50% 以上。劳动人民世代在这片土地上抛洒辛勤的汗水，同自己的厄运搏斗，一代复一代，一年复一年，不幸的是他们始终过着凄惨的时光。千百年来，尽管封建统治者改了许多朝，换了许多代，广大劳动人民还是逃不出背井离乡、逃荒要饭、家破人亡、妻离子散的悲惨境地。

鸦片战争后，中国逐步沦为半殖民地半封建社会，在封建主义和帝国主义双重压迫下，定西也是“军旅浩繁”，“严酷州

县敲骨髓以取之”，广大农民被迫“因赋重而仳离载道，或因杂役而破家荡产，或因民逃而荒芜田地”，致使农业生产遭到严重破坏。公元 1876 年，清政府的重要权臣左宗棠由闽浙总督调任陕甘总督，他亲眼目睹了陇中地区连年干旱、赤地千里、饥民遍地的贫困状况后，在给皇帝的奏折中也不得不发出“苦瘠甲于天下”的悲叹。

辛亥革命后，在北洋政府和国民党反动派的黑暗统治下，军阀割据，战乱连年，灾祸四起，人民生活不但没有得到任何改善，反而更为悲惨。1928 年定西大旱绝收，第二年“夏收前，树皮、草根、麸皮、油渣均被食尽。人相食，十室九死，妻离子散”。国民党政府在当时的报告中记载：“连年天灾兵祸，田庐漂没，村落焚毁。树皮草根，俱已食尽，人相争食，死亡枕藉，山羊野鼠，亦均啖罄。”这正是对定西人民当年悲惨处境的真实写照。劳动人民当年是怎样挣扎在死亡线上的，再看看这首民谣：

民国十八大旱年，人死多半实可怜。糜谷未收麦未种，瘟疫流行到处窜。玉子一斗钱一串，小米价银一万三。树皮粪便当饭用，拆房毁屋当柴烧。更有一般伤惨事，亲生儿女也活餐！……

抗日战争时期，国民党反动派的大小官吏上下勾结，贪赃枉法，无恶不作，借各种苛捐杂税搜刮民脂民膏，大发“国难财”。在残酷的剥削下，各地人民群众走投无路，不得不奋起反抗，1943 年终于爆发了有 10 万多各族农民群众参加的“甘南农民起义”，其主要发生地就在定西。

当然，历史上剥削阶级出于维护自身统治的需要，也曾进

行过“赈灾”、“救济”。但是，这些对于饥寒交迫的广大劳动人民来说只不过是杯水车薪，并不能从根本上解决劳动人民的苦难。这是由阶级社会的本质属性所决定的，国家机器总是为极少数占统治地位的人谋利益，广大劳动人民则是被剥削和被压迫者，不可能过上真正意义的幸福生活。资本主义由自由竞争阶段发展到帝国主义阶段后就会疯狂地向外侵略扩张，这个过程虽然带有建设性的一面，但帝国主义的根本动机和最终结果就是使殖民地、半殖民地的国家在政治上成为其附庸，经济上成为其原料生产地和商品倾销地，因此殖民地、半殖民地国家的人民不会真正走上自立和富强的道路。历史证明，剥削阶级和帝国主义未能、也根本不可能解决中国的贫困问题。那么，自然条件十分恶劣的定西如何摆脱苦难呢？历史将重任交给了全心全意为人民服务的中国工人阶级政党——中国共产党。

（三）经济状况

由于自然条件十分恶劣，加之长期遭受封建主义和帝国主义的双重压迫以及长期战争破坏等因素，定西的经济一直发展缓慢，居于基础地位的传统农业经济极不发达。这一基本情况，决定了定西经济发展长期处于低水平状态，人们消除贫困的愿望受到经济基础条件差和推动经济发展的启动动力不足的严重制约。经济落后的现象，突出表现在以下几个方面：

1. 人均生产资料占用量小、质差。生产资料是生产力发展的基础，是劳动者创造财富的源泉，劳动者对生产资料的多寡、优劣，直接关系到劳动者的收益水平，影响农民生活的贫富。据定西地区 1983 年扶贫摸底调查统计资料显示，当时梯田人均 1.55 亩，贫困地带人均 1.18 亩；水地人均 0.38 亩，贫困地带人均 0.09 亩；林果园人均 0.06 亩，贫困地带人均 0.02

亩；畜牧饲养量农村人均 2.10 只，贫困地带人均 1.30 只。与收入紧密关联，贫困人口占有基本生产资料与人口很不协调。以贫困村、贫困户为基本统计单位，这种不协调的问题更为突出。无梯田、无经济林果园、无水地的“三无”村普遍存在，无梯田、无经济林果园、无水地、无养殖的“四无”贫困户占相当大的比例。不难想像，在边远贫困山村，既不通路，又不通电，若人均基本生产资料占有量上不去，那么解决温饱是无本之木、无源之水。

2. 生产要素组合低质化。封闭的自然环境——通路、通电、通讯水平低；恶劣的自然条件——多变的天时气候，陡峭贫瘠的土地；低素质人口——文盲半文盲率高，地方病形成的痴呆傻人口高发区；资源、技术、资金、劳动力等主要生产要素难以得到有效配置，始终在小农经济的模式下徘徊不前。生产要素组合的低质化，必然导致农业生产的低效，即劳动生产率和土地生产率低下，使多数农民处于萎缩性简单再生产的恶性循环中，扩大再生产的良性循环机制难以建立。

3. 基础设施薄弱，抵御自然灾害的能力低下。在水利、能源、交通、通讯等基础设施建设方面，由于定西大多地处山区，人口分散居住在偏僻的深山乡村，村落分布在山、梁、沟、坡之上，地形条件差，进行农田水利和道路交通等基础设施建设的难度很大，同一个建设项目，往往需要付出数倍于其他地区的活劳动和物化劳动投入，而建成以后，又难以形成规模效益。加之国家在这方面的资金投入有限，地方政府和当地群众无力增加投资，民间投资因缺乏利益动力而难以进入，从而造成基础设施建设投入严重不足，欠账太多，长期处于交通不便、信息闭塞状态，缺乏抵御自然灾害的能力，成为制约本地区经济和社会发展的主要原因。基础设施建设的滞后，基本