

○鲍吉锐 等著

告别贫困的攻坚战

贵州极贫地区脱贫致富与发展对策研究

贵州民族出版社

7

○鲍吉锐 等著

告别贫困的攻坚战

贵州极贫地区脱贫致富与发展对策研究

(黔) 新登字 04 号

责任编辑: 周国茂

封面设计: 吕凤梧

告别贫困的攻坚战

——贵州极贫地区脱贫致富与发展对策研究

鲍吉锐等 著

出版发行: 贵州民族出版社

印 刷: 贵阳经纬印刷厂

开 本: 787×1092 毫米 1/32

印 张: 5

字 数: 100 千

印 数: 1—2000 册

版 次: 1997 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN7-5412-0739-X

序

黄 瑶

贵州省是全国贫困县集中连片的省份之一，也是全国“八七”扶贫攻坚计划的主战场之一。全省列入国家“八七”扶贫攻坚的县有 48 个，占全省 86 个县市（特区）的 55.8%，占全国 592 个扶贫攻坚县的 8.1%；全省尚未解决温饱的贫困人口 1994 年末为 1000 万，占当年全省总人口的 29.3%，占当年全国 8000 万贫困人口的 1/8。怎样加快贵州贫困地区脱贫致富、振兴繁荣的步伐，缓解与全国及发达地区之间差距拉大的趋势，逐步赶上全国平均水平，早日迈进小康，一直是广大贫困地区的干部、群众、理论工作者和实际工作者注重探索并致力解决的问题。

根据《国家八七扶贫攻坚计划》的精神，我省制定了《贵州省扶贫攻坚计划》。怎样紧密结合实际把扶贫攻坚计划落到实处，贵州省科委选定了“贵州极贫地区脱贫致富与发展对策研究”的科研课题。“贵州极贫地区脱贫致富与发展对策研究”课题组，以集中连片的贫困地区——黔西南州为研究对象，对极贫地区和极贫户的界定、极贫地区贫困的特点、基本原因、脱贫的目标选择、战略原则、加速脱贫的有利条件、发展对策以及加速脱贫的优惠政策等，作了较全面、系统、深入的

研究，特别是为推进经济体制的转变和经济增长方式的转变，加快脱贫步伐，提出了许多有开拓性的见解。该研究成果，不仅为我省各级党委、政府指导扶贫攻坚提供了决策参考，同时也为贫困县加速脱贫致富提供了一些可操作的对策措施，而且还为深入研究和解决反贫困问题提供了一些有创见的理论借鉴。希望广大读者，特别是在扶贫攻坚第一线的广大干部、群众将这个研究成果在实践中加以应用，以发挥它应有的社会效益和实践意义。

到本世纪末基本解决我国农村贫困人口温饱问题，是党中央、国务院既定的战略目标。消除贫困，不仅是一个经济问题，而且是关系国家长治久安的政治问题，是治国安邦的一件大事。加快贫困地区脱贫致富的步伐，在我国建立社会主义市场经济体制的新形势下，是全国人民的共同愿望，也是各级党政的历史任务之一。这不仅有利于各民族共同进步、共同繁荣、共同富裕，而且有利于增强民族团结、社会安定、政治稳定；不仅有利于缩小贫困地区与发达地区、农村与城市的差别，而且有利于促进整个经济、社会、生态的协调发展。我坚信，只要按照国家和省的扶贫攻坚计划，加快贫困地区经济体制和经济增长方式的转变，加强对扶贫工作的领导，我省扶贫攻坚的奋斗目标和本世纪末消灭绝对贫困的构想定能实现。

本课题研究，由黔西南州政府秘书长鲍吉锐同志承担。该同志是一位擅长理论研究的学者型行政领导干部，在搞好本职工作的前提下，潜心对一些社会关注的重点、热点、难点问题进行研究，曾有不少成果问世，多次获省、州人民政府和省厅（局）社科优秀成果奖。本课题研究，不仅凝聚了作者艰辛的劳动，而且闪现了作者忧国忧民的赤子之心。希望更多

的实际工作者,能够像鲍吉锐同志那样,结合自身工作的实践,坚持理论联系实际的原则,对社会关注的重点、热点、难点问题,进行一些理论的探索,逐步提高自身的理论素质,以增强理论指导实践的自觉性。

该课题,也还有一些待深入研究的问题,望战斗在扶贫攻坚第一线的同志,在实践中对它加以丰富和完善。

1997 年 1 月

前 言

党的十一届三中全会以来,党和国家执行了改革、开放、搞活的方针,在鼓励一部分地区、一部分企业、一部分人靠诚实劳动先富起来的同时,也对贫困地区尤其是极贫地区和贫困户给予了深切的关怀和极大的支持帮助。在党和国家扶贫政策的宏观指导下,各级党委和政府始终把带领广大农民群众脱贫致富作为领导农村工作的一个重点来抓。就全国而言,自1984年以来,国家就把帮助贫困地区改变落后面貌纳入了重要日程。1984年9月,党中央、国务院正式发出《关于尽快帮助贫困地区改变落后面貌的通知》。1986年,全国人民代表大会把扶持贫困地区尽快摆脱经济文化落后面貌作为主要内容列入了国民经济“七五”发展计划之中。随后,国务院成立了贫困地区经济开发领导小组;党中央、国务院委托国家科委在1986年组织实施了“星火计划”,重点针对农村实行科技开发扶贫;1987年国家农业部和财政部联合组织实施了“丰收计划”;国家教委组织实施了“燎原计划”;国家民政部发起实施“温饱工程”。同时,国家还对贫困地区进行分类指导,不仅及时制定了一系列政策措施,同时对集中连片贫困地区采取了减轻负担、增加投入、科技扶贫、部门承包、配套服务等措施。这些综合性扶贫致富措施的采用,使那些长期处于贫

困的地区贫困面貌发生了较大改观,不仅贫困人口大为减少,而且贫困户的生活水平有了显著提高,其中一部分贫困户告别了贫困,分别步入了宽裕、富裕行列,有的还进入了小康水平。据统计,全国贫困人口数从1978年时的27000万减少到1992年(按农民人均纯收入400元人民币标准)的8000万,这是中国政府为世界反贫困和人类社会发展作出的巨大贡献,充分体现了社会主义制度的优越性。

但是,我国在扶贫工作取得巨大成就的同时,也还存在一部分极贫地区尚未走出贫困境地。据统计,全国1992年末还有8000万人口尚未解决温饱,其中3000余万人在温饱线以下(如果按世界银行确定的人均年收入370美元标准计算,我国贫困人口数字更加庞大),占当年全国农村人口的8.82%;贵州省1993年末还有1000万人口尚未解决温饱,占全国贫困人口数的八分之一,占全省当年农村人口的30%;黔西南州8个县市,7个县处于贫困县境地,1994年末还有贫困人口136万(按人均纯收入400元计算),其中:人均纯收入200-300元的贫困人口63万,人均纯收入200元以下的贫困人口48万,贫困人口占全州农业人口的54%。一些贫困户仍然没有改变“生产靠贷款、生活靠救济、吃粮靠回销”的被动局面;一些极贫户仍然在“衣不蔽体、食不果腹、屋不遮风雨”的状态下苦熬。

1994年,国务院向全国发出了《国家八七扶贫攻坚计划》的通知,下决心用本世纪末7年时间,基本解决全国农村8000万贫困人口的温饱问题。同年10月21日,贵州省人民政府印发了《贵州省扶贫攻坚计划》,力争7年左右时间基本解决全省农村1000万贫困人口的绝对贫困问题。实现本世

一、极贫地区的特点

1. 极贫地区贫困的主要标志

(1) 贫困面大。如望谟县麻山地区, 经过对 56203 户、288635 人的调查, 未脱贫的农户 34142 户, 占 60.5%; 未脱贫的人口 167598 人, 占 60%。

(2) 吃粮难。在麻山地区调查中, 人均口粮不足 200 公斤极贫困户占 41%。其中缺粮 3 个月以上的农户占 30% 以上, 相当一部分人家缺粮长达半年以上, 少数农户每年收庄稼后, 留下种子、完成国家征购任务, 全年几乎靠国家救济。

(3) 用钱难。据麻山调查, 人均纯收入不到 200 元人民币的极贫困户占 46.2%, 无钱购买生产资料和生活用品, 无钱供子女上学也是普遍现象。在极贫地区, 整个家产不值 50 元钱的农户几乎处处可见。

(4) 饮水难。在极贫困地区, 自然环境恶劣, 有的地方一年有 8 个月以上的时间要到 8-10 公里外去挑水, 长年累月为饮水而奔波在崎岖山路上。

(5) 穿衣难。在极贫地区, 许多农户缺衣少被, 如麻山片区, 无棉衣农户占 15%, 有的地方高达 30%, 许多农户一家人无一件好衣好裤, 人人穿着补丁重补丁的衣裤, 不少十二三岁

的男、女孩还赤身裸体，有些年过花甲的老人身前只有一块遮羞布，不敢见人。

(6)住房难。麻山地区 50% 以上农户住的仍是茅草房，多数破烂不堪，四面通风，低矮潮湿，有的还住极简陋的窝棚、叉叉房，还有的住在山洞内。

(7)医疗难。缺医少药是极贫地区普遍突出的问题。生小病，在本寨找懂点祖传单方的人弄点中草药吃，生大病只好硬撑苦熬，不少人因未能及时医疗而过早离开人世。据全州 7 个贫困县统计，仅有乡村级卫生机构 327 个，每个机构服务人员为 7645 人；仅有医疗卫生人员 1150 人，平均 1200 人中才有一个卫生人员。

(8)上学难。贫困地区学校数量少，教师人员少，适龄儿童居住分散，有的上学一天来回要跑 40 里至 50 里山路，加上家庭难以付学杂费及重男轻女等影响，适龄儿童入学率极低，辍学率很高，升学者屈指可数。据全州 7 个贫困县统计，文盲率高达 49.8%。一些极贫乡镇，几乎还是一个十分封闭、与现代文明基本隔绝的“原始村社”，人们年复一年过着日出而作、日落而息的田园生活。

在麻山地区群众中，流行着这样一首民谣：“麻山遍野尽石头，养畜无用人当牛，长年辛苦无饭吃，从春到冬肚无油。”“吃愁穿愁睡更愁，脑壳垫个木枕头，包谷壳当被窝盖，火坑堂边泪直流。”这首民谣，勾画了极贫地区极贫的状况和极贫户的辛酸。

2. 极贫地区分布的基本特点

从黔西南州的调查分析,可作如下概括:

(1)自然条件恶劣,生存条件极差的石山区。据调查,全州境内都属于云贵高原喀斯特地貌发育强烈的石灰岩地区。全州裸露石山和半裸露石山占总面积的 50% 以上。由于这类地区人均耕地面积少,人们为了生存,不得不大量毁林开荒,毁草种粮,于是森林植被锐减,水土流失加剧,使本来就恶劣的生存环境更加恶劣。全州国土面积 16796km^2 ,其中水土流失面积达 5600km^2 ,占总面积的 33%。由于森林植被破坏,涵养水源能力降低,导致地下水位下降,河流干枯,不仅农田灌溉受到影响,而且连人畜饮水都发生了困难。全州目前尚有 94200 户、417300 人常年饮水困难。如晴隆县的花贡、中云、紫马等 8 个乡镇,人均耕地只有 0.9 亩,最少的乡镇人均耕地才 0.54 亩,森林覆盖率在 5.6% - 8% 之间,8 个乡镇的 14 万人口中有 50% 以上饮水异常困难。

石山区较平原地区和土山地区,存在许多先天不足的弱点。主要是:

①石灰岩裸露,渗水能力弱,保水能力低,短期不雨,就可造成旱灾。石灰岩因基岩与土壤覆盖层之间,一般存在着明显的软、硬界面,岩土之间的亲和力和粘着力很差,容易在暴雨下发生水土流失,产生泥石流和块体滑动。

②石灰岩风化过程中的造壤能力差,风化的矿物养分不易保存,所以石山区的土壤有机质含量低、土层浅薄、保肥、供肥能力低,土地较为贫脊,干、酸、瘦、薄是该地的致命弱点,投

人产出效益低则是它的必然结果。

③石山区地形切割厉害,相对高差大,尤其是多高山、峡谷、深洞、石林、峰林、洼地,即使稍微平缓的地方,也大多是岩牙丛生、沟壑纵横,这就导致交通不便,运输困难,对外界形成了不同程度的封闭性。

④石山区,因溶洞多、岩缝多、边坡不稳定,在工程建设与运行中,常常产生滑坡、山崩、塌陷,以至影响安全生产,有时阻断交通,同时增加了工程建设和防治费用。特别是岩溶渗漏,常常给蓄水工程(水库、水电工程等)造成危害;岩溶突水,又往往对矿产资源开采和井下作业造成威胁。

⑤石山区,由于峰、洼相对高差大,又形成了小环境差异明显的“立体气候”,人们把它概括为:“一山有四季,十里不同天”,这种气候对农业生产的发展,尤其是对集中连片建立商品生产基地造成了不利影响。

⑥石山区,耕地零星分散,不利机耕,而且又多是坡地,保水、保肥、保土能力差,一遇洪水,往往造成坡上冲光,坡下遭殃。于是,这类地区农业生产长期在低水平下徘徊,是人们难以摆脱贫困的一个客观限制。

(2)地处边远,交通闭塞,信息落后的深山区。据调查,全州 129 个乡镇中还有 7 个乡镇不通公路,24 个乡镇不通电,15 个乡镇不通电话;全州 2072 个村中还有 789 个村不通公路,840 个村不通电。望谟县至 1994 年还有 4 个乡未通公路,有的乡离县城一百多公里。就是通了公路的乡镇,因公路等级低,也往往是晴通雨阻。册亨县的百口乡,离县城一百多公里,至今不通公路,一年之中县机关的干部很少有人涉足该乡。全州 129 个乡镇中,只有 44 个有广播站,其中能正常作

业的不到一半，有电就播，停电就停。各县城广播站基本不出城。通广播的村只有 247 个，占 2072 个村的 11.92%。现代信息很难直达农户。

(3)少数民族聚居地区。据调查，全州 40 个极贫乡镇中，有 30 个是少数民族人口占 60% 以上的乡镇。这些地区，仍沿袭着刀耕火种、人无厕所畜无圈的生产生活方式。如册亨县达秧乡，在乡政府所在地有这样一句顺口溜：“一无水，二无电，三无厕所大小便。”其落后状况可略见一斑。特别是一些苗族聚居区，多是高寒山区，地多田少，土地贫脊，耕作粗放，收入微薄，其生活水准更低。

(4)地方病高发区。据调查，不少贫困乡镇，因近亲通婚造成人口素质下降，痴聋呆傻人口比例较大；有的因长期缺碘，导致发育缓慢、智力低下，甚至发生甲状腺肿大等疾病。有些低热河谷区，至今虐疾仍时有发生和流行。

(5)自然灾害频繁区。一些地方处在低热河谷地带，因气流影响，多年存在春季高温干旱，对农作物的种植和生长造成了极大危害。一些丘陵平坝区，因春夏季气候变化，常常发生冰雹、大风，给农作物带来损失。一些山高坡陡的山区，因水土流失严重，泥石流常常使良田好土被毁。

(6)国家重点建设工程移民区。因国家重点工程需要，在工程建设区域内的一部分居民不得不顾全大局而搬迁。据黔西南州调查，红水河十大梯级电站中，在建的天生桥一、二级电站，已建的鲁布革电站，将建的龙滩电站淹没全州低热河谷良田、山场三十多万亩，移民 8 万人，近期淹没 12 万亩良田、山场，移民 2.5 万人。黔西南州给国家全局利益作出重大贡献的同时，伴随而来的是增加了扶贫工作的难度。水库淹没

区失去土地的移民,搬到另外的地方重建家园,多数住在自然条件较差的地方,向非农产业转移的门路狭窄,不可避免地在一定时期内难以摆脱贫困。

二、极贫地区贫困的基本原因

贫困是个综合症。极贫地区导致贫困的原因有历史的、自然的、社会的多种因素。

1. 历史的原因

据黔西南州的调查分析,这个州历史发展的进程与全国有很大差异,各民族间发展也不平衡。解放以来,经过社会主义改造,生产资料占有形式发生了根本变化,人们的经济、社会生活也发生了很大变化。但是,少数民族聚居地区,边远的深山区,历史进化与社会发展不平衡所遗留下来的问题仍然比较明显,不少地方仍沿袭着刀耕火种、赶山吃饭(轮歇种植的一种说法)、人无厕所畜无圈的生产生活方式,生产力水平低下,社会分工和商品经济极不发达,基本上没有摆脱靠大自然恩赐、勉强维持简单再生产的自然经济格局。用黔西南州目前的极贫乡镇与我国东部沿海发达地区相比,其历史发展进程、生产生活方式起码相差一个世纪以上。

2. 自然的原因

极贫地区,大多是自然条件比较差的地区。据黔西南州

的调查,有的是喀斯特地貌集中连片的石山区,有的是地方病(如砷中毒、氟中毒症、碘缺乏症等)高发区,有的是自然灾害频发区,有的是河谷高温干旱区,还有的是海拔 1500 米以上的高寒地区。由于自然条件恶劣,生存环境极差,为了维持生存,人们不惜以牺牲环境为代价,毁林开荒,毁草种粮,陡坡种植。于是,自然经济的顽固性与商品生产的盲目性同时并存,开发手段的落后性与经济发展的波动性同时并存,山区自然资源的优势性与粗放经营的破坏性同时并存,投入需求的俱增性与实际供给的匮乏性同时并存,经济贫困与劳动者愚昧同时并存,继而导致了一系列的恶性循环:经济贫困——生态恶化——多灾低产的恶性循环;供给投入不足——收入低下——人口需求量大的低水平循环;人口增长失控——产品人均占有量少——经济增长滞后于人口消费需求的超负荷循环;教育落后——文盲半文盲多——人口素质低的贫愚循环。以上四个小循环交互作用,又构成了生态失调——经济落后——人口剧增——素质低下互为因果的大循环。

3. 社会的原因

经济贫困与社会贫困是互为关联的双胞胎。

(1)文化教育落后。据黔西南州调查,人口的文化教育水平与全国和较发达的省市比较,受各种文化层次教育的人数比例低,而文盲半文盲人口的比例却偏高(详见下表)。

每十万人中拥有各种文化程度人口(人)

	大 学	高 中	初 中	小 学	文盲半文盲比例%
全 国	1422	8039	23344	37057	22.81
北京市	9301	18974	31551	22577	8.70
辽 宁	2596	10933	32321	34270	8.18
广 西	791	6804	19141	45041	10.61
新 疆	1845	10372	20662	36423	12.75
贵 州	777	3927	14645	7336	24.27
黔东南州	347	2655	10541	33767	39.94

(根据全国第四次人口普查资料)

册亨县坝赖镇,仅有公办学校3所,26个民办教学点(其中16个是借用民房做教室),公民办教师96人(其中公办教师52人)教97个教学班,1989-1994年该镇的初中毕业生没有一个考上高中或中等专业学校。

据1993-1994学年度调查统计,全州学龄儿童(7-12岁)入学率仅为92.84%,其中少数民族人口比例较多的册亨县、望谟县,学龄儿童入学率分别只占80.18%、78.84%。全州高中在校生占同龄组人口的比例仅为5%。据1994-1995学年度调查,全州高中教师、初中教师、小学教师合格率分别只占46.46%、56.24%、64.7%。适龄少年(13-15岁)入学率仅为31.78%。这些数量的统计,从不同侧面反映了教育的落后状况。

经济的贫困,说到底文化的贫困。在一个文盲半文盲人口高达39.94%的地区,文化的贫困是产生经济贫困的一个根本原因。因为人口素质低,既不能充分、合理地开发利用当地资源,又不能尽快引进吸收适用科技成果转化为现实生