

贵州反贫困 系统工程

GUIZHOUFANPINKUNXITONGGONGCHENG

王世杰 张殿发 著

GUIZHOU

Anti-Poverty

贵州人民出版社

贵州反贫困 系统工程

GUIZHOUFANPINKUNXITONGGONGCHENG

王世杰 张殿发 著

Anti-Poverty

贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

贵州反贫困系统工程/王世杰著. —贵阳:贵州人民出版社, 2003.4

ISBN 7-221-06198-X

I. 贵… II. 王… III. 贫困—问题—研究—贵州省 IV. F127.73

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 027433 号

贵州反贫困系统工程

王世杰 张殿发 著

出版发行:贵州人民出版社

社 址:贵阳市中华北路 289 号

邮 编:550001

印 刷:贵州兴隆印务有限责任公司

开 本:850×1168 毫米 1/32

字 数:550 千字

印 张:21.625

印 数:1-1000 册

版 次:2003 年 4 月第 1 版

印 次:2003 年 4 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-221-06198-X/D·297

定 价:44.00 元

序 言

“脱贫致富奔小康”、“富民兴黔”是贵州省 3700 万人民群众的共同心愿与奋斗目标。我身居贵州近 40 年,深切感受和理解反贫困、奔小康,富民兴黔任务的艰巨性、紧迫性与长期性。贫困和生态恶化是当今世界最大和最难解决的经济—社会—生态—环境的综合性问题。贵州省是我国西南少数民族聚居地,也是我国 20 世纪反贫困攻坚遗留下来最难攻克的“堡垒”之一。

贵州省的贫困属于复合型贫困,既是收入型贫困,又是生态型贫困;既包含知识贫困,又属于人类贫困;既是区域型贫困,也是少数民族型贫困。喀斯特地区环境恶化与人口贫困一直困扰着贵州省的持续发展。虽然各领域的学者对贵州的贫困问题进行过不同程度的研究,但由于学科分散和部门阻隔,尚缺乏系统性和综合性的研究。在新的历史条件下,反贫困作为西部大开发的重要内容,需要用新的思维、新的观念调整反贫困战略,为实现全民族振兴和整个国家的繁荣富强作出贡献。以前把贫困问题狭义地限定在经济和社会层面;贵州省的贫困不仅仅是一个经济落后问题,更是自然、经济、社会、历史和现实因素综合作用的结果。鉴于贫困成因的多样性和复杂性,依靠单一的扶贫政策和措施难以实现摆脱贫困,需要在对贫困成因进行系统剖析的基础上,综合评价区域发展潜能,运用系统工程的理论和方法有的放矢地制定反贫困战略和措施,才能实现全民脱贫致富奔小康的宏伟目标。正如江泽民同志所指出的:“反贫困是一项

跨世纪的系统工程。”

反贫困是世界性的难题,是科学研究和社会实践中的攻坚任务。因此,我十分敬佩作者们高度的社会责任感和敢于啃硬骨头的、实事求是的科学精神与勇气。中国科学院地球化学研究所王世杰研究员和宁波大学张殿发教授长期从事西南喀斯特地区的资源、环境与可持续发展研究,密切关注贵州省的环境恶化与贫困问题的相互作用及其耦合过程,以国家攻关项目和自然科学基金重点项目为基础,以环境地球化学国家重点实验室为依托,近年来取得了很多人瞩目的科研成果,并积累了丰富的科研素材,《贵州省反贫困系统工程》就是在长期研究和思考的基础上写成的。我有幸先睹为快,感到它在开拓创新和社会服务两方面都取得了显著成就。我认为这部专著突出的特色有以下几个方面:

1. 它从自然科学家的视角,以作者多年科研成果为基础,大胆地引入相关学科的先进理论和研究方法,把反贫困与区域可持续发展作为研究目标。可持续发展观把消除贫困当作实现发展的前提条件,强调只有促进发展(包括经济的增长和社会的全面进步),才能从根本上消除贫困。因此,反贫困实际是一个引导发展,促进发展的过程;是一个扩大再生产,促进共建物质文明和精神文明的过程。只有物质财富、精神财富、生态财富都有所增加,才能摆脱贫困,获得可持续发展。因此贫困是精神、物质、生态均有待提高的集合体,必须对贵州生态—经济—社会复合系统进行综合治理。作者融自然科学与社会科学于一体,理论研究与应用研究相结合,把贫困成因理论与反贫困的系统战略推上一个新的高度。

2. 把反贫困作为一项系统工程来研究体现出作者的创新性思维。鉴于贫困成因的多样性和复杂性,以及不同区域资源

环境背景及发展潜力的时空差异性,作者从摸清贵州省可持续发展的本底出发,从时空的角度客观地剖析其资源开发限度、环境承载能力及经济发展潜力,反复论证贵州省反贫困的优势与劣势,从生态—经济—社会复合系统中探寻致贫的主要机制,结合区域生态经济评价,制定贵州省反贫困的系统工程。应该指出,就一个典型的贫困省进行反贫困系统工程研究并形成专著,这在国内尚属首次。

3. 综合性强。以往对贫困含义的理解与衡量大都以经济价值为标准,从经济角度来研究贫困问题的成因并制定反贫困战略。而可持续发展观认为贫困不仅仅包括经济贫困,还应包括社会贫困和生态贫困,这三个方面是相互影响、相互制约的,忽视任何一方面都会导致全社会整体效益水平的下降。从生态—经济—社会复合系统探讨贵州省的致贫机制并制定反贫困战略,揭示贵州省贫困成因的多样性和复杂性,突出反贫困措施的系统性和针对性,制定具有贵州特色的反贫困系统工程,开辟了多因素、全方位、大系统研究与解决贫困问题的新途径。从系统的角度比单方面研究贫困问题的难度更大,学术成就更高,可靠性更强。

4. 具有可操作性。作者通过对贵州省反贫困经验的总结与反思,从生态—经济—社会复合系统中探寻致贫机制,对贫困的特点及贫困程度予以客观评价,揭示出贵州省反贫困的艰巨性和迫切性。同时,本书还从贵州省资源、环境、人口与社会时空演化的角度,定量地评价出各县域的发展潜力和反贫困本底,为制定适合不同区域特点的反贫困策略提供了可靠依据。在广泛借鉴并综合评述国内外反贫困成功经验的基础上,提出了具有贵州特色的反贫困战略,并据此构建符合贵州省情的反贫困系统工程,目标明确,战略得当,措施可行。

总之,该书的基础研究工作扎实,指导思想明确,研究方法先进,数据资料齐全,篇章结构清晰,论证合理,结论可信,是一部把自然科学与社会科学结合得很好的学术著作。它不仅具有较高的科学水平,值得学术界重视,而且具有重要的应用价值,相信它的出版不仅能为贵州省的反贫困提供指导,也能为西部大开发作出重要贡献。

《贵州反贫困系统工程》可供国土整治、农业区划、生态环境、资源开发、土地规划、流域治理及扶贫等政府部门的研究、管理和决策者参考,也适合高等院校地理、资源、环境、经济等专业的师生阅读。

中国科学院院士

欧阳自远

2003年2月6日

前 言

贫困是一个十分复杂的系统问题,按照经济学的一般理论,贫困是社会、经济、文化落后现象的总称,且主要是指经济范畴的贫困。经济学家和社会学家往往从地缘经济和政治体制这两个视角来讨论贫困问题,认为经济增长和财富积累自然会减少贫困。然而,全球半个多世纪的经济发展不但没有自动地消除贫困,反而使世界性的贫困问题日趋严峻。可见,贫困不仅仅是经济和社会问题,而是当今世界最大和最难解决的生态—经济—社会综合性问题。

贵州省是我国西南少数民族聚居地,也是我国 20 世纪反贫困攻坚遗留下来最难攻克的“堡垒”之一。贵州的贫困问题,一直是全国关注的焦点,成为研究贫困问题的典型样本,曾经吸引过许多研究者的目光。1985 年王小强、白南风的《富饶的贫困》为贵州省反贫困指明了方向。贫困的贵州拥有富饶的资源,特别是东部奇缺的各类矿产资源,其贫困的核心问题是丰富的资源优势没能有效地转化为经济优势。在这样的判断之下,中央和地方曾将贵州反贫困寄希望于贵州丰富的矿产资源的开发之上。在“靠山吃山,有水快流”思想的指导下,国家、集体、个人一起上。可是,无序的矿产资源开发,不但没有摆脱贫困,反而造成了资源的极大浪费和生态环境的严重破坏。1994 年胡鞍钢的《贵州现象》引起巨大反响,该书认为“贵州现象”是一种特殊的自然地理环境、发展环境和体制背景条件下产生的中国最突

出的不发达现象。“贵州现象”呼唤国家政策的重大调整,希望国家优先解决欠发达地区的发展问题。1996年康晓光的《中国贫困与反贫困理论》指出:区域性贫困是我国农村贫困问题的明显特征,我国的贫困人口大都分布在中西部经济、自然条件都十分恶劣的老、少、边、穷地区,为国家制定区域反贫困战略奠定了理论基础。

近年来,对西部地区之所以长期陷入贫困,学术界提出过许多理论,其中最主要的观点就是贫困地区自然资源环境恶劣、资本短缺和人口素质低。由于环境恶劣与自然资源短缺是先天所致,资本短缺与人口素质低下便成为全社会公认的主要脱贫障碍。虽然制度缺陷也被认为是扶贫的一个障碍,但未能引起足够的重视。政府有计划的扶贫行动主要采用开发式扶贫;基于此种认识,政府加大了扶贫投资力度,大力改善人力资源状况。

贵州省自1986年开始有计划、有组织大规模地开展扶贫开发工作以来,特别是1994年国家实施“八七”扶贫攻坚计划以来,扶贫开发力度不断加大,扶贫攻坚取得了明显成效,大多数贫困人口基本解决了温饱。但在取得巨大成就的同时,我们也必须清醒地认识到贵州省反贫困的任务仍然非常艰巨,同时反贫困过程中还存在许多问题亟待解决。到2000年底,全省尚有313.46万贫困人口尚未解决温饱,主要分布在边远山区、少数民族聚居区、高寒山区和生态环境严重恶化的石漠化地区,成为“八七”扶贫攻坚遗留下来最难攻克的“堡垒”;同时还存在着如下一些“并存”的现象:贫困人口的集中与分散并存、新增贫困人口和返贫人口并存、农村贫困与城市贫困并存、非贫困县的贫困与贫困县的贫困并存。由于目前我国的扶贫标准较低,到2000年底,全省农村尚有500万人处于刚刚跨过温饱线,处于一种不稳定的脱贫状态,返贫率高达20%~40%,稍有天灾人祸,就有

可能从相对贫困重新陷入绝对贫困。这是全省解决稳定温饱问题的最大难题。尽管贵州省国民经济发展速度连续几年超过全国平均水平,但由于基础差、起点低,与东部发达地区的发展差距不但没有缩小,反而在继续拉大。为了实现“十六大”提出全民奔小康的战略目标,贵州省必须加大力度解决贫困问题。

置身于贵州高原,通过对贵州省的人口、资源、环境与可持续发展十几年的基础研究,我们对贵州省的贫困问题有着更直接的感受、更具体的认识和更深刻的思考。出自于科学工作者的良知和社会责任感,在社会经济学家对“贵州现象”研究的基础上,我们希望从自然科学的角度出发,借鉴社会经济学的基础理论和研究方法,在生态—经济—社会复合系统中深入剖析贵州省贫困的成因,综合评价不同区域的发展潜力,重新构建反贫困战略,并制定出具有贵州特色的反贫困系统工程,为贵州省的反贫困和可持续发展尽绵薄之力。

贵州省的贫困属于复合型贫困,既是收入型贫困,又是生态型贫困;既包含知识性贫困,又属于人类贫困;既是区域型贫困,也是少数民族型贫困。贵州省的贫困不仅仅是经济落后所致,更是自然、经济、社会、历史和现实因素综合作用的结果。贵州省的贫困是经济、社会、生态三方面均有待提高的集合体。经济贫困、社会贫困和生态贫困同时并存于贫困地区,呈现出极大的相关性,并相互影响,相互制约。知识贫困,思想意识和观念陈旧,科技利用率低,造成经营的粗放;经济的高投入、低产出,经济效益低下,导致物质贫困;同时粗放经营又引起生态环境的破坏,即加剧了生态贫困;而物质贫困,资金不足,收入低下,无力去投资教育和改善生态环境,进一步加剧了知识贫困和生态贫困。基于贫困成因的多样性和复杂性,依靠单一的扶贫政策和措施难以彻底摆脱贫困,需要在对贫困成因进行系统剖析的基

础上,综合评价区域反贫困的发展潜能,运用系统工程的理论和方法,有的放矢地制定反贫困战略和措施,才能实现全民脱贫致富奔小康的宏伟目标。

西部大开发战略为贵州省反贫困和可持续发展提供了前所未有的机遇,了解贵州资源环境背景和社会发展潜力是生态环境建设与全方位脱贫的关键之所在。为了打破生态恶化与民众贫困恶性循环的中间链条,实现国泰民安、山川秀美、全民奔小康的社会目标,有必要把贵州省的贫困问题放在生态—经济—社会复合系统之中,通过研究复合系统的结构组成、功能演化、承载力及抗干扰性,分析系统的结构演化、功能状况、社会经济水平和社会压力的变迁,探讨系统的基本矛盾及矛盾运动,揭示致贫机制;根据各县域资源开发潜力、生态环境背景、经济发展现状、区域发展水平和社会压力,定量评价贵州省各县域的反贫困本底,以便因地制宜地构建反贫困系统工程。

解决贫困问题不能仅用外部经济支持来简单解决贫困人口现时温饱,而应帮助他们获得生存和发展的能力,帮助他们改善生产条件,包括环境条件、生产技术、劳动者素质。结合当前一些地区有效的扶贫方式,我们把扶贫方式分为社会(文化)扶贫、经济(物质)扶贫和生态扶贫;社会文化效益和生态效益始终是衡量农村贫困地区可持续发展的重要指标,而经济扶贫必须考虑到对生态环境的影响,力争把负面影响减到最小。如果只注重物质扶贫,则极易造成政府的短期行为,好大喜功,急功近利,只追求脱贫的数量,而忽视脱贫的质量,盲目上马扶贫项目,管理粗放,造成扶贫的泡沫经济,加剧了贵州省贫困地区的生态破坏,损坏了经济可持续性发展的基础。而可持续发展中反贫困不仅要增加经济财富,还要加强精神扶贫和生态扶贫,而精神扶贫和生态扶贫任务比物质扶贫更长期、更艰巨、难度更大。

人类生存发展离不开环境。人类一方面通过资源的开发获得物质和通过生态建设改善环境,另一方面,资源和环境又以自身的质量和数量分布制约着人类的生存发展。生态恶化与贫困互为因果,治理环境和恢复生态,既是脱贫的对策,也是寻求可持续发展的重要措施。因此必须把强化自然资源和环境保护工作作为扶贫开发的基本任务。贵州一些贫困地区的自然资源丰富,尤其是矿产资源具有一定优势,因而依托自然资源发展地方经济,进行资源开发,具有一定的可行性。但一些地方干部群众市场观念淡薄,不考虑自身的资金、技术、人才等生产要素,更不考虑商品市场和行情,盲目开发,重复建设,乱开滥采,结果导致资源浪费,生态恶化,环境破坏。贵州贫困人口大都分布于生态恶化地区,生态环境的治理和保护尤为重要。

无论从历史上看,还是从现实上讲,贵州省的反贫困行动都将是一个长期的过程,而缓解农村相对贫困更是如此。这意味着,贵州省反贫困将是一个跨世纪的行动。跨世纪的反贫困需要一种跨世纪的行动纲领。反贫困不应仅仅以解决贫困人口的温饱为目标,更重要的是如何在可持续发展的基础上实现全民奔小康。以往对贫困含义的理解与衡量大都以经济价值为标准,从经济角度来研究贫困问题的成因并制定反贫困战略,而可持续发展观则认为贫困不只是包括经济贫困,还应包括社会贫困和生态贫困;这三个方面相互影响、相互制约,忽视任何一方面都会导致全社会整体效益水平的下降。

解决贵州省贫困问题,不管是宏观决策,还是微观措施,都不要考虑其经济问题,更要考虑其可持续发展问题。可持续发展观把消除贫困当作实现发展的前提条件,强调只有促进发展(包括经济的增长和社会的全面进步),才能从根本上消除贫困。跨世纪的反贫困行动纲领必须以人力资源开发战略为重点

与核心,以期全面提高贫困人口的文化和健康水平,增强其未来可持续发展的潜在能力。知识发展战略为贵州未来发展消除瓶颈或者提供起飞的动力,增强其可持续发展能力。利用全球化的知识溢出效应,发挥市场机制和开放机制,体现政府作为组织者、推动者和服务者的职能,缩小知识发展差距,以知识促进发展,为贵州进一步发展打下一个较为坚实的基础,逐步培育其自身的发展能力,进而逐步缩小同全国平均水平在知识、经济和社会发展上的相对差距。

反贫困的历史实践证明,单一的扶贫措施,单一的扶贫效益评估都是片面的,即使某一方面或两方面暂时得到缓解,也会受另外一方面的影响,导致扶贫效率的不经济。因此贫困是精神、物质、生态均有待提高的集合体,必须对贵州生态—经济—社会复合系统进行综合治理。江泽民同志指出:“反贫困是一项跨世纪的系统工程”。这一论断高屋建瓴地概括出反贫困任务的艰巨性和长期性。反贫困是一项系统工程,不仅表现为成因的多样性和复杂性,还涉及到不同区域资源环境及发展潜力的巨大差异,它需要各个领域、各个部门和各个行业积极参与,特别是自然科学和社会科学的交叉与融合,反贫困的成效取决于全社会积极支持,各领域、各部门的协作和各行业的密切配合。

目 录

序	1
前言	1
第一章 反贫困的经验与反思	1
一 扶贫开发的伟大历程	2
二 扶贫开发的主要途径	7
三 特殊贫困群体的扶贫开发	13
四 我国反贫困的成功经验	17
五 贵州省反贫困的成就与反思	23
第二章 贵州省贫困类型与现状	36
一 贫困类型的划分与衡量	36
二 生态贫困	44
三 绝对贫困和相对贫困	48
四 人类贫困	57
五 贫困现状	63
第三章 贵州省贫困成因的系统分析	75
一 历史的传承	75
二 人口超载 素质低下	82
三 贫困文化与文化贫困	122
四 观念落后	159
五 区位优势	168
六 灾害频繁	176

七 先天性脆弱的生态环境	191
八 贫困缘于落后	205
九 国家政策与政府行为	227
十 畸形开发 后患无穷	241
十一 东西发展严重失衡	247
第四章 贵州省发展潜力评价	259
一 生态环境质量	259
二 资源开发潜力	265
三 经济发展水平	283
四 社会发展状况	288
五 社会发展压力	292
六 贵州省发展潜力综合评价	297
第五章 反贫困的战略抉择	309
一 反贫困的战略误区	309
二 反贫困战略的重新构建	322
三 可持续发展战略	335
四 西部大开发战略	348
五 人力资源开发战略	359
六 跨越式发展战略	372
七 国际反贫困的成功战略	383
第六章 反贫困系统工程	389
一 产业结构调整工程	389
二 土地流转工程	408
三 小额信贷工程	419
四 对口帮扶协作工程	434
五 参与式扶贫工程	441
六 教育扶贫工程	452

七 乡镇企业工程	471
八 人口发展工程	489
九 科技扶贫工程	493
十 制度创新工程	516
十一 劳务输出工程	542
十二 移民搬迁工程	556
十三 小城镇建设工程	564
十四 旅游扶贫工程	580
十五 生态农业工程	602
十六 资源开发工程	618
十七 生态建设工程	633
十八 水利扶贫工程	659
参考文献	666
跋	674

第一章

反贫困的经验与反思

我国政府历来高度重视扶贫工作,始终把解决贫困人口温饱问题放在政府工作的重要位置。新中国成立后,特别是改革开放以来,我们主要依靠自己的力量,通过全国各族人民的团结奋斗,使农村没有解决温饱的贫困人口从 1978 年的 2.5 亿减少到 1999 年的 3400 万,农村贫困人口的比重从 1978 年的 33.1% 下降到 1999 年的 3.7%(图 1-1)。到 2000 年底,我国基本实现

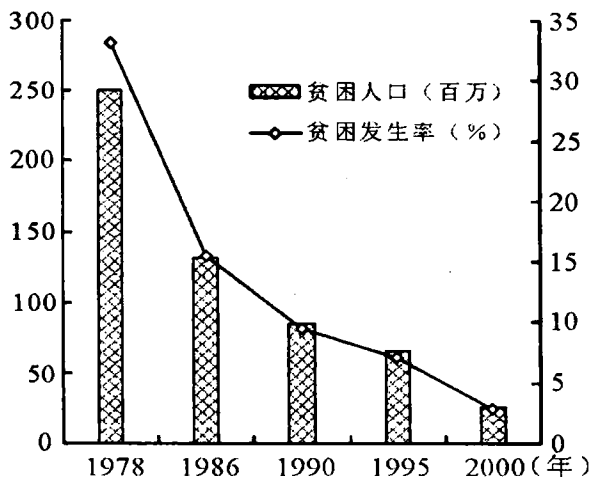


图 1-1 改革开放以来中国反贫困的伟大成就

资料来源:《中国统计年鉴》,《中国农村贫困监测报告》,中国统计出版社,2001 年