

新疆贫困地区 脱贫致富发展战略

自治区贫困地区脱贫致富
发展战略研究课题组

新疆科技卫生出版社(K)

F127.45
(W)75

0085935

新疆贫困地区脱贫致富 发展战略

自治区贫困地区脱贫致富
发展战略研究课题组

新疆科技卫生出版社 (K)



新疆维吾尔自治区图书馆 XT0-0085935

课题组人员名单

组 长：赵文宪

副组长：李定之 田元俊

组 员：潘 渊 孙浩源 张盛良 谢天象

周跃进 陈 季 沈翠红 库热西

姚书媛 杨伊波

主 编：赵文宪

副主编：田元俊 潘 渊

前 言

建国以来，新疆各族人民在党中央、国务院的关怀帮助和自治区党委、自治区人民政府的领导下，积极地进行社会主义建设，已取得了巨大成就。1990年，全疆人均国民生产总值1 655.5万元，农牧民人均纯收入622.45元。

新疆也和全国一样，发展是不平衡的。据统计资料，1985年底全疆161.5万户农牧民中，约有1/5尚未解决温饱。

为了帮助贫困地区尽快地脱贫致富，走共同富裕的道路，以利社会安定，民族团结，边防巩固，促进具有中国特色的社会主义建设，党中央、国务院1984年就发出了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，自治区党委和自治区人民政府1986年5月专门召开了“南疆三地州脱贫致富工作座谈会”，同年7月召开了“加快发展北疆牧区经济工作座谈会”。通过这两个会议，进一步对我区脱贫致富工作做了全面部署。

贫困地区脱贫致富，涉及面广，难度大，政策性强，是一项重大的系统工程。为了全面深入地研究有关问题，给自治区各级党政组织进行有关决策和指导扶贫工作提供比较充分的科学依据，自治区计委等单位，在自治区科委的赞同和支持下，组织自治区计委、国土整治农业区划局、贫困地区经济开发办等单位的有关专家和业务人员开展调查研究。经过一年多的努力，于1991年初基本上完成了任务，共写出

了一项综合报告和六项专题报告。在1991年1月26日自治区科委主持的专家评审鉴定会上获得了好评，认为“该课题是我区第一次比较系统、全面地研究贫困地区脱贫致富问题，选题准确，意义重大”，“综合性强，信息量大”。“数据翔实，观点明确”，“达到了自治区先进水平”。此后，课题组又根据专家们的意见，加以修改、完善，汇编成书。

《新疆贫困地区脱贫致富发展战略》，是我区研究贫困地区脱贫致富问题的第一本专著。对自治区各级领导、有关部门，尤其在贫困地区工作和赴贫困地区扶贫的各族干部，以及大、中专院校、科研单位的教师、科研人员，指导扶贫工作，研究有关问题，都有着重要的参考和实用价值。

由于我们的水平有限，不当之处，请批评指正。

自治区贫困地区脱贫致富发展战略研究课题组

1991年7月

目 录

新疆贫困地区脱贫致富发展战略研究.....	
.....自治区贫困地区脱贫致富发展战略研究课题组	(1)
新疆贫困地区现状及贫困原因分析.....	
.....潘 渊 陈 季 沈翠红	(46)
新疆扶贫工作情况及今后经济发展部署和目标.....	
.....张盛良 陈 季	(86)
新疆贫困县市调整农村产业结构的途径.....	
.....田元俊 沈翠红 谢天象	(106)
新疆贫困地区扶贫政策问题研究.....	孙浩源 库热西(119)
新疆贫困县市人口发展与对策.....	姚书媛 杨伊波(138)
新疆贫困县市2000年人口发展定量分析.....	张 坚(154)

新疆贫困地区脱贫致富发展战略研究

自治区贫困地区脱贫致富发展战略研究课题组

贫困，是人类社会产生以来就存在的一种经济现象，同时也是一种社会、文化现象。研究贫困现象及其产生的原因和摆脱贫困的出路，是人类从古至今从未间断过的为幸福而斗争的重要活动，是当今世界普遍关注、努力解决的重大问题，也是我国、我区为了各族人民普遍过上比较富裕的生活，以稳定社会秩序，巩固边防，较快而有效地搞好社会主义建设的一件大事。

一、新疆1985年农牧民贫困户、贫困县市情况及贫困原因

（一）贫困情况

自治区党委、自治区人民政府，根据中共中央、国务院有关文件精神 and 新疆的具体情况，于1986年5月在喀什市召开了自治区南疆三地州（即喀什地区、和田地区和克孜勒苏自治州）脱贫致富工作座谈会，同年7月在阿勒泰市召开了加快发展北疆牧区经济工作座谈会。这两个会议研究并确定了我区划分贫困户和贫困县市的标准。以户而论，凡农民人

均纯收入在120元以下的农户和牧民人均纯收入南疆在150元、北疆180元以下的牧业户都为贫困户。我区1985年底农牧业贫困户，据自治区统计局统计为35.37万户，占农村总户数的21.92%；按地州市有关部门1990年核实底数为30.95万户，占总户数的19.17%，其中南疆三地州为28.75%，24个贫困县市为28.55%。详见表1。

表1 新疆农村1985年底农牧民贫困户情况 单位：户

地 区	项 目	农牧业 总户数	农牧民贫困户数		“核实底数” 占总户数%
			区统计局 统计数	地州市有关 部门1990年 “核实底数”	
全 疆		1614 898	353 716	309 493	19.17
乌鲁木齐市		25 148	495	644	2.56
克拉玛依市		537	20	20	3.72
吐鲁番地区		61 528	5 656	6 000	9.75
哈密地区		31 685	1 641	5 339	16.85
昌吉州		119 333	7 844	7 844	6.57
伊犁地区		166 646	22 330	11 599	6.96
塔城地区		75 670	8 831	10 283	13.59
阿勒泰地区		38 852	7 919	7 919	20.38
博尔塔拉州		29 444	1 871	1 871	6.35
巴音郭楞州		68 741	5 108	4 421	6.43
阿克苏地区		209 313	46 247	27 037	12.92
克孜勒苏州		53 013	9 202	11 674	22.02
喀什地区		465 160	160 473	138 805	29.84
和田地区		269 828	76 077	76 077	28.19
南疆三地州		788 011	245 752	226 556	28.75
24个贫困县市		636 090	182 507	181 574	28.55

上述两个会议，研究确定以县市为单位划分贫困县的标准为：农牧民人均纯收入（1）150元以下的一般农业县；

（2）150—200元的民族自治县；（3）200元以下的少数民族县；（4）250—300元的牧业县。据此确定并上报国务院贫困地区经济开发领导小组核准的贫困县市共11个，即塔什库

尔干县、英吉沙县、疏附县、皮山县、阿图什市、柯坪县、墨玉县、托里县、木垒哈萨克自治县、洛浦县、策勒县。这11

个县市为国家专项贴息贷款扶持的县市。随后根据全国贫困地区经济发展长远规划座谈会关于各省、自治区可以确定自己的扶贫县的精神，参照1985年各县市农牧民人均纯收入水

平、财政收支状况，是否是少数民族地区、边境地区、牧区等因素筛选了农区农民人均纯收入250元以下，牧区牧民人

均纯收入280元以下的13个县市为自治区的扶贫对象。这13个贫困县市是：伊吾县、尼勒克县、阿合奇县、乌恰县、喀什

市、疏勒县、叶城县、伽师县、于田县、民丰县、福海县、吉木乃县、青河县。1988年，国发（1988）2号文件《关于

印发国务院贫困地区经济开发领导小组第六次全体会议纪要的通知》，又核准新疆的尼勒克县、福海县、阿合奇县、乌恰

县、民丰县、伊吾县为全国牧区扶贫专项贴息贷款扶持的县。它的划分标准是：以县为单位，1984—1986年农牧民人

均年纯收入在300元以下的纯牧业县和200元以下的半农半牧业县。这样，新疆列入国家重点扶持的贫困县市一共为17个，

占全国363个的4.68%。加上自治区重点扶持的县市，扣除重叠部分，合计为24个县市，其中农业县市13个，牧业11个。

贫困牧业县数占全疆贫困总县市数的45.80%，占全疆22个牧业县的50%。贫困县市分布及1985年人均农牧民人均纯收

表2 新疆贫困县市1985年贫困情况

单位: 元

县	市	农牧民人均 纯收入	贫困户数占 总户数%	人均财政 收入	财政自给率 %
墨	玉	199.83	30.35	9.90	18.07
洛	浦	211.64	30.29	16.28	24.24
皮	山	190.90	35.06	14.50	15.53
策	勒	218.17	27.78	17.07	18.44
于	田	211.91	25.84	11.03	14.68
阿	图	200.72	25.13	20.56	20.24
疏	勒	217.49	33.43	18.01	28.13
疏	附	175.82	44.66	9.67	12.15
英	吉	172.08	55.58	12.22	17.46
喀	什	228.45	37.70	117.15	102.80
叶	城	241.29	14.14	17.11	29.71
伽	师	202.60	37.76	9.94	15.41
柯	坪	204.62	25.27	6.06	3.58
塔	什	143.09	87.06	4.83	1.49
托	里	201.00	61.22	23.99	12.88
木	垒	211.53	17.19	26.26	17.59
伊	吾	381.45	57.27	20.71	4.68
尼	勒	274.05	24.46	18.55	18.05
福	海	264.00	23.96	28.37	10.69
乌	恰	255.04	28.90	25.63	19.19
阿	合	222.68	34.95	11.76	4.17
民	丰	238.13	52.73	11.82	5.55
青	木	336.08	33.11	23.27	8.24
青	河	282.20	18.98	11.08	4.95
合	计	209.25	28.55	21.15	21.58
全	疆	325.61	19.17	62.20	29.62

入、财政收入、财政自给率，详见表2。

有关调查资料的8个贫困县市，据恩格尔系数（生活费中食品支出所占的比重）分析，都为绝对贫困。

（二）贫困县市的贫困原因

贫困县市的贫困原因主要有以下几个方面：

1. 人口增长过快，素质低：1979—1988年，24个贫困县市人口年均增长高达21.32%，比全疆的14.68%，高近1/2，相当于自治区汉族人口6.46%的3.3倍。这样，农牧民人均占有的耕地、草场面积等明显地下降；经济的增长相当程度上被过快增加的人口抵销了，导致人均收入增长缓慢甚至减少。墨玉县是自治区科技扶贫的重点县，1986—1989年农村总收入年均增长14.57%，按说是比较快的，但人口年均递增24.8%，致使农牧民人均纯收入年只增加25.29元，相当全疆的一半。而同期玛纳斯县农村经济总收入年均增长20.78%，人口增长为5.83%，农牧民人均纯收入年均增加125.89元，相当墨玉县的5倍。而且，贫困县市人口增长快，一年仅养育较多的增加人口的费用就达1亿元左右，显然会影响生产和文化教育事业的投入，滞碍经济的发展和人口素质的提高。

由于多种原因，贫困县市人口素质较低。据1982年人口普查，贫困县市12岁及12岁以上的人口，文盲、半文盲的比重高达41.14%，这自然会有碍于对新鲜事物和比较先进科学技术的理解和接受。相当多的人，或觉得现在的生活比过去好多了，有满足感，或安贫达命，能受苦不能吃苦。1986年我们在南疆调查，农村有个砖瓦窑，开始时当地农民有百多人参加劳动，由于吃不了烟熏火烤劳累之苦，个把月就差

不多走光了，当时在窑上干活的基本上都是外省来的。

2.农业生产自然条件较严酷：先以农业而论：（1）农业人均耕地少，质量差。1985年贫困县市中的13个农业县市，农业人均占有耕地3.1亩，其中墨玉县1.76亩，只相当全疆5.01亩的61.88%。耕地一般盐渍化或沙性比重大，瘠薄。喀什噶尔河流域（有7个贫困县市），耕地盐碱化面积占50.06%，其中喀什市、疏勒、伽师分别占79.20%、89.50%、91.20%；和田地区的5个贫困县，则耕地沙性大且多因风沙作用，地表有层盖沙，因而持水保肥作用低，耕地土壤有机质只有0.9%，潜在养分、速效养分含量都低。（2）缺水春旱。南疆春季农业生产用水量一般占全年的35%左右，而喀什噶尔河河水流量只占全年的17.4%。该流域作物平均综合灌溉净定额每标准亩实为260立方米，比正常需要的320立方米，缺19%。和田河迳流春季只占全年的7.82%，农业生产春季缺水约占需要量的15%，夏季流量则占76.86%，常造成洪水灾害。为防洪，据1950—1979年不完全统计，年均投入劳力97万多个工天，投资88万元。（3）风沙灾害比较严重。南疆农业县市风较多。喀什噶尔河流域全年大风日数为20天左右，往往造成很大损失。1986年5月15—20日的大风天气，叶城县15万亩棉花全部受害。由于风力的作用，作物生育期若遇到高温低湿，就会形成干热风，它使作物蒸腾加强，水分失调，叶片萎蔫，授粉不良，籽粒干瘪，以至植株青干枯萎，造成减产失收。贫困的农业县市一般又临近沙漠，风大起沙，形成风沙和浮尘。和田河中游平原年平均浮尘日202.4天，有时甚至会出现“远似乌云，近似浓烟，黄沙滚滚，日月无光”的“黑风暴”。风沙会造成土地沙化，刮倒折断作物、树木，

作物、牧草和果树等由于浮尘污染，光合能力下降，授粉率低，牧草被家畜采食后，易得肠道疾病，并被传染某些寄生虫病。(4) 牧业县虽农业人均耕地较多，为5.12亩，但一般气温较低，生育期短，有些地方土层薄，多为旱田。

牧业情况：(1) 贫困县市，除了喀什市，都有面积或大或小的天然草场，合计为1.87亿亩，畜均占有25.8亩，还多于全疆平均的25亩。但由于一般都干旱少雨，山区更加之低温无霜期短，故单位面积产草量低，又质量较差。据调查资料，叶尔羌河与喀什噶尔河流域，平原天然草场1 540万亩，没有优等草场，良等草场也只占3%，三、四等占89.65%，劣等的占7.3%。又如阿勒泰地区的青河县，可利用草场1 623万亩，平均每亩可利用鲜草产量只有49公斤。在季节上，一般夏草场比较丰余，冬春草场明显短缺。(2) 人工草料不足。人工草场少。农村因煤少，作物秸秆相当多的用作了燃料。牧区多由于气候较寒冷，不宜种植玉米或种了产量低。加上有些地方农业与牧业在相当程度上单一经营，加剧了饲料供不应求的矛盾，而且饲草料质量也较差，天然草场牧草和农副产品蛋白质含量低，只有畜禽需要的百分之六七十。(3) 农业人均占有牲畜少，平均只有3.2头(只)，低于全疆平均的3.3头(只)，其中农业县2.3头(只)，牧业县7.9头(只)。

3. 地处边远、交通不便：24个县市有16个即2/3在南疆三地州，距离乌鲁木齐1 500—2 000公里左右；有3个位居北疆的阿勒泰地区，其中青河到乌鲁木齐市1 000多公里；其余5个星散于哈密、昌吉、塔城、伊犁和阿克苏5个地州。从地图上看，多处于边境、沙漠边缘，牧业县一般为山区和牧区。这些县市不但没有铁路，公路也密度小，四级和等外

路面占89%左右，尚有11个乡（全疆为13个）不通汽车。这样就严重影响物资、文化的交流，商品经济的发展。

4.能源缺：农村能源资源（主要是薪柴、作物秸秆、畜粪、小水电、小煤矿）1985年可开发量，贫困县市人均占有1 073公斤（标准煤），其中农业县市为937.5公斤，相当全疆农村人均的64.27%。尚有7个为无电县（全疆一共是11个），农村用电耕地亩均只相当全疆的1/3。1985年，小煤矿产煤量，人均45.9公斤，为全疆481.5公斤的9.53%，其中农业县更少，农村人均只有1.3公斤，还不到全疆的0.3%。商品能源少，就燃用作物秸秆、畜粪、甚至乱樵采天然林，有些县生活耗能中90%以上是生物能源。这样，生产缺电少油煤不足，饲草、肥料短缺，其影响是不言而喻的。

5.农村经济发展水平和新五业比重低，工业薄弱：贫困县市农村经济发展水平低，1985年农业人均总收入325.37元，只相当非贫困县市623.63元的52.17%。农村产业结构中新五业比重低，为14.12%，比非贫困县市少11个百分点，详见表3。

在工业和乡镇企业方面：1985年贫困县市人均工业产值（以1980年不变价计）59.56元，只相当全疆的11.11%；农村人均乡镇企业产值（缺疏附、喀什市、塔什库尔干、民丰、吉木乃、青河、福海7县市）58.7元，为全疆的43.22%。

6.农业生产科技水平低，经济效益差：解放以来，贫困县市农业生产科技水平虽然有了很大提高，但由于原来基础差，农牧民文化科技水平低，目前尤其与比较先进的县市比差距很大。“牛踩场”仍然可见；大水漫灌、串灌与用圆圈的作物秸秆喂牲畜，还较普遍；种庄稼、果园管理不少依然是

表3 贫困县市1985年人均农村总收入与农村产业结构

部 别		贫困	其 中		非贫困	全 疆
项 目		县市	农业县	牧业县	县市	
人均农村总收入 (元)		325.40	315.20	394.10	623.60	530.10
农村 产业 结构 (以 农村 总收 入 100%)	大 农 业	84.11	85.59	76.16	72.49	74.70
	其 中 种植业	66.32	70.95	41.38	57.90	59.51
	林 业	2.39	2.79	0.26	1.40	1.59
	畜牧业	9.88	6.74	26.84	7.92	8.30
	副 业	5.51	5.11	7.69	5.32	5.29
	中 渔 业	0.01	0.01		0.04	0.03
	新 五 业	14.12	12.81	21.18	25.16	23.06
	其 中 工 业	4.27	3.91	6.07	9.01	8.11
	交通运输业	1.88	1.58	3.46	4.17	3.73
	建筑业	5.50	4.76	9.52	8.18	7.67
	中 商饮服业	2.47	1.72	2.13	3.81	3.55
	其 它	1.77	1.60	2.66	2.35	2.24

表4 贫困县市1985年人均工业、乡镇企业产值

单位: 元

	贫困	其 中		全 疆	贫困县市和
	县市	农业县市	牧业县		当全疆的%
人均工业产值	59.56	54.68	83.84	535.87	11.11
农村人均乡镇企业产值	58.78	53.01	106.64	135.99	43.22

不施肥, 不除草, 不防治病虫害, 尤其畜禽和水果品种不但

杂乱，且落后。如此等等，加上自然条件的制约，生产经济效益必然较低。1985年，粮食亩产量133.9公斤，比全疆少44.6公斤即25%；农作物亩产值（现价，下同）85.64元，比全疆少11.98元即12.23%；畜均产值27.44元，比全疆少9.56元即25.84%，农牧民人均农业总产值446.51元，比全疆平均少202.53元即31.2%。详见表5：

表5——贫困县市1985年农业生产经济效益

单位：公斤、元

	贫困县市	其 中		全 疆	贫困县市比 全疆少%
		农业县市	牧业县		
粮食作物亩产量	133.90	142.70	98.20	178.50	25.00
农作物亩产值	85.64	94.33	47.44	97.62	12.27
畜 均 产 值	27.44	23.25	33.65	37.00	25.84
农牧民人均总产值	446.51	436.25	501.46	649.04	31.20

此外，还有宏观管理比较差；过去长期投资少，水、电、路等基础建设差；矿产资源比较少，开发利用程度低等。

二、近几年脱贫致富采取的措施、成效及存在的问题

中央与自治区近几年来为贫困地区脱贫致富，多次召开会议、发文件，成立专门的领导机构与办事机构，制定推行了一系列优惠政策。中央和自治区明确提出：对贫困地区、贫困户，改过去长期实行的以救济为主为经济开发为主。

1986年5月自治区南疆三地州脱贫致富会议要求“三年大部分脱贫，五年基本脱贫”。广大贫困地区农牧民，在各级党政部门领导、支持下，积极治贫致富，已取得了较大成效。

(一) 采取的措施

据自治区贫困地区经济开发领导小组办公室统计、汇总，1986—1989年我区为贫困地区农牧民脱贫致富采取的措施主要有：

(1) 自治区制定了三十条优惠政策。除中央制定、推行了一系列优惠政策外，自治区党委和自治区人民政府还先后制定了30条优惠政策，如生丝出口利润全部返还给农民，建立扶贫周转金等，并基本上得到了落实。

(2) 国家和自治区安排了扶贫周转金共1.95亿元。

(3) 减免各种税费。1986—1990年国家、集体减免贫困农民农业税、征购粮、公积金、公益金、欠款、水电费、草场管理费、牲畜防疫费、医疗费、学杂费等，24个贫困县市共1 621.53万元，南疆三地州共1 738.5万元，贫困户均得益分别为89.29元、76.72元。

(4) 24个贫困县市减免农业税、征购粮、公积金、公益金、欠款、水电费、草场管理费、医疗费、学杂费合计2 435.17万元，受益贫困户59.24万户次。

(5) 加强水、电、路等基础设施建设。1986年喀什会议确定的为南疆三地州兴建包括渠首枢纽、引水输水、水库除险、渠道防渗、排水、水源地和防洪等90项重点工程，已动工兴建78项，1989年底投产50项，已安排各种水利建设资金21 119万元。此外，三地州还兴建了大量的小型农田水利建设。这