

2002 年度国家社会科学基金项目

新疆农村

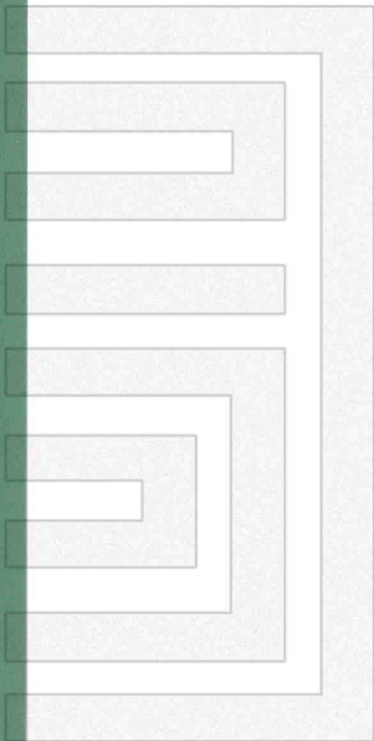
贫困问题研究

阿班·毛力提汗 等著

新疆人民出版社



阿班·毛力提汗，男，哈萨克族，1959年12月出生，大学文化程度，副研究员；1994年10月调入新疆社会科学院马列研究所工作，主要从事政治学、经济学、哲学等学科研究。现任新疆社会科学院马列研究所所长，新疆社会科学院邓小平理论研究中心秘书长，新疆哲学学会理事，新疆社会学学会理事。在区内外各类报刊上发表学术论文60余篇，其中有4篇论文被中国人民大学报刊复印资料转载，3篇论文被选入国家级出版社出版的论文集。获奖论文11篇，其中，新疆第二届中青年经济与社会发展研讨会一等奖1项，新疆第三届中青年经济与社会发展研讨会三等奖1项，自治区社会科学优秀成果青年佳作奖、二等奖各1项。主持完成国家社科基金项目1项，参加课题3项，参加编写著作4部。目前正在主持1项国家社科基金项目。



新疆农村

贫困问题研究

阿班·毛力提汗 等著



新疆维吾尔自治区图书馆XT0-0862825

新疆人民出版社

国家哲学社会科学研究规划基金资助
2002 年度一般研究项目
课题批准号 02BJY079

课题组负责人:

阿班·毛力提汗

新疆社会科学院马列研究所所长、副研究员

课题组主要成员:

续西发 新疆社会科学院民族研究所研究员

地力木拉提·吾守尔 新疆社会科学院经济研究所副研究员

王 宁 新疆社会科学院经济研究所所长、研究员

加木沙甫·巴孜克拜 自治区哲学教研部教授

哈布丁·哈德尔 新疆人民出版社副总编辑

新疆社会科学院资助出版

序 言

杨发仁

前些时候,阿班·毛力提汗同志在他主持并于2004年完成的国家社会科学项目《中国新疆21世纪初扶贫战略研究》的基础上完成的《新疆农村贫困问题研究》书稿送来让我看,恳请我提提意见并为该书写篇序言。出于对年轻人的关心、关爱,我认真研读了这本书后,欣然答应了作者的请求,为他写了这篇序。阿班·毛力提汗同志是一位哈萨克族的学者,1994年从阿勒泰地区党校调入新疆社会科学院从事科研工作。阿班·毛力提汗同志治学很勤奋,学风也比较踏实、严谨,思路也比较开阔。这一课题研究成果就是一个证明。在这一研究成果中,阿班·毛力提汗和其他同志一起,团结协作,运用中国共产党改革开放以来的反贫困理论,借鉴西方反贫困的某些学说,全面、深入地总结了新疆农村近20年来反贫困的实践经验,实事求是地分析了存在的问题,科学地评价了新疆农村在新世纪反贫困所面临的新形势及其新的挑战,明确提出了新疆农村在21世纪扶贫的战略目标、战略措施和一系列政策建议。这一课题研究,坚持了贴近实际、贴近群众、贴近生活的原则,在广泛深入调查研究的基础上,掌握了第一手资料和大量的数据,并在此基础上进行分析归纳,探索了新疆农村反贫困的一系列具有客观规律性的认识,使得整个研究成果具有较强的理论性、

实践性、前瞻性和可操作性,对新疆农村进一步加强反贫困工作具有重要的指导意义,是目前区内第一部比较系统研究贫困问题的著作,值得自治区有关决策部门参考,特别是对从事扶贫工作的基层领导干部,具有一定的指导和帮助。在构建社会主义和谐社会,建设社会主义新农村的今天,有利于我们研究问题和解决扶贫开发中的一些实际问题。确实值得一读。

在新世纪,进一步做好新疆农村反贫困工作,具有重大的战略意义。新疆是我国少数民族聚居地区,绝大多数少数民族人口都居住在农村牧区。新疆的农民问题实质上是民族问题。由于历史、地理等原因,新疆农民的物质贫困和文化贫困比较突出。尽管改革开放以来新疆农村经济有了很大发展,农民的物质文化生活水平有了很大提高,但仍有不少农民仍然处于贫困状况,扶贫任务仍然相当艰巨。进一步加强新世纪新疆农村的反贫困工作,是新疆牢牢把握“各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展”这一新世纪民族工作主题的迫切需要,也是新疆建设社会主义新农村、构建和谐社会、实现全面建设小康社会历史使命的迫切需要。我们应当在已有脱贫工作成绩的基础上,锲而不舍,再接再厉,更新扶贫理念,创新扶贫模式,提高扶贫质量,增强扶贫效益,把新疆农村扶贫工作提高到一个新的水平,促进新疆各族农牧民走向共同富裕和繁荣。

做好新疆农村反贫困工作,是一项较长时期的系统工程。根本问题是要以科学发展观统领反贫困工作的全局,坚持经济建设、政治建设、文化建设和社会建设四位一体而一齐抓的原则,把反贫困工作同建设社会主义新农村紧密结合起来。要从贫困地区实际出发,紧紧围绕经济发展这个中心,实施整村推进,把救济式扶贫转变为开发式扶贫,着力提高低收入贫困人口的收入水平,不断提高贫困人口自我发展的能力。要进一步改善农业生产条件,注重生态环境建设,加强农田水利和林网建设,加大治碱改土的力度,

走出一条生态脱贫的路子。要因地制宜,扬长避短,调整和优化产业结构,积极发展现代种植业、养殖业、林果业和设施农业,并在有条件的地方发展农副产品深加工工业,有组织地进行劳务技能培训和劳务输出,增加外出务工收入。要实施农村基础设施建设投入向贫困村镇倾斜的政策,大力改善他们的住房条件,加强道路建设和防病改水工程建设,提高供电能力和电视覆盖能力。要加大贫困村镇社会建设的力度,完善村镇卫生所(院)的医疗卫生设施,积极推行和完善新型医疗合作制度,逐步建立农村养老保险制度,坚持计划生育国策,采取相应的经济措施鼓励少生优生,严格控制人口过快增长,改变那种“越穷越生、越生越穷”的状况。要把培养新型农民作为反贫困的中心环节,大力推进贫困村镇的文化教育事业,完善文化教育设施,进一步做好向贫困村镇支教的工作,落实寄宿生生活费用补贴制度,力争“十一五”期间在贫困村镇普及义务教育,并且加强对农牧民的农牧业科技知识、市场营销知识和其它劳动技能的培训,努力提高他们的科学文化素质,下大气力培养有文化、懂技术、善经营的新型农民。要不懈地加强贫困村镇的民主政治建设,以增强党支部的创造力、凝聚力、战斗力为核心,以配强村党支部书记为关键,努力加强村两委的建设,切实解决一些村党支部软弱涣散的问题,不断完善村民自治制度,依法加强对宗教事务的管理,把社会主义精神文明建设落到实处,从解决群众最关心、最直接、最迫切的问题入手,尽快改变贫困面貌,促进经济社会的全面发展,构建生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村。

要做好新疆农村的反贫困工作,关键在于各级党委和政府进一步加强对农村扶贫工作的领导,尤其是加强各县对扶贫工作的领导更是关键的关键。促进所在贫困村镇尽快脱贫、稳定脱贫,这是对有关县委、政府执政能力的一项严峻考验。要切实做到扶贫任务到县,项目到县,责任到县,考核到县。各级党委和政府应当

本着城乡统筹的原则,抓住当前工业反哺农业、城市支持农村的良好发展时机,把中央制定的对农村“多予、少取、放活”的方针落到实处,而且要把贯彻落实这一方针的重点放在“多予”方面,即在国民收入的第二次分配中,把经济社会发展的投入大幅度地向农村倾斜,向贫困村镇倾斜,改变近十多年来财政农业支出比重下降的状况。同时,各级党政领导干部应当清醒地认识到,“以人为本”首先是以劳动者为本,以广大的农牧民为本。要对广大的农牧民怀有深厚的阶级感情和民族感情,本着“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的原则,多到贫困村、贫困户走走,关心他们的疾苦,听取他们的呼声,共商脱贫大计,诚心诚意地为他们办实事,尽心竭力地办难事,坚持不懈地办好事,满腔热情地帮助他们摆脱贫困,尽快走上致富之路。

阿班·毛力提汗等同志对扶贫开发的理论与实践不断地进行研究和探索,这种可贵的探索精神应该大力提倡,希望更多的理论工作者和实践工作者投身到扶贫开发与实践的研究中来,以自己的实际行动,为自治区的扶贫开发事业献计献策,贡献智慧和力量。也希望阿班·毛力提汗同志,今后要努力工作,勇于探索,深入实际,调查研究,为扶贫开发做出更大的贡献。

写于2006年1月28日

目 录

序言	杨发仁(1)
----------	--------

· 总报告 ·

第一章 绪论	(3)
第一节 新疆贫困问题的研究背景及意义	(3)
第二节 本项研究的方法和应用价值以及创新之处	(11)
第三节 贫困的基本概念	(12)
第二章 新疆农村扶贫战略的回顾与评价	(28)
第一节 新疆农村扶贫开发的历史演变	(28)
第二节 新疆“八七”扶贫攻坚计划	(35)
第三节 新疆农村扶贫工作的经验总结	(39)
第四节 新疆扶贫开发存在的主要问题	(44)
第五节 几点启示	(47)
第三章 新疆贫困地区的特征及其贫困成因分析	(50)
第一节 新疆贫困分布状况及评价	(50)

第二节	贫困地区经济发展的特点和经济发展水平 现状评价	(53)
第三节	新疆农村贫困的主要特征	(62)
第四节	新疆农村贫困的原因分析	(65)
第四章	21 世纪初的新疆农村扶贫开发	(79)
第一节	扶贫开发面临的形势	(80)
第二节	新疆 21 世纪初扶贫战略选择	(89)
第三节	新阶段新疆农村扶贫开发战略措施与实施途径	(94)
第四节	新阶段扶贫开发的政策导向	(100)

· 专题报告 ·

第五章	关于贫困问题的理论研究	(109)
第一节	国外贫困理论研究的发展过程	(109)
第二节	马克思主义的贫困理论	(120)
第三节	马克思主义贫困理论在我国的发展	(123)
第四节	扶贫开发的基本模式	(131)
第六章	新疆贫困地区农民收入增长现状、问题与对策	(149)
第一节	新疆贫困农牧民收入的现状及特征	(149)
第二节	现阶段新疆贫困地区农民收入增长模式的 选择	(161)
第三节	现阶段新疆增加贫困农民收入的主要途径	(173)
第四节	增加贫困农牧民收入的政策建议	(185)

第七章 新疆贫困地区新型工业化的发展道路	(191)
第一节 工业化是贫困地区绕不开的发展道路	(192)
第二节 工业化是贫困地区必然的发展手段	(194)
第三节 新疆工业化进程情况分析	(195)
第四节 加快新疆贫困地区工业化进程的思路	(202)
第八章 新疆贫困地区的文化脱贫问题	(208)
第一节 文化贫困及其形成	(208)
第二节 文化贫困对新疆贫困地区的影响	(212)
第三节 开发主体意识,消除贫困文化	(233)
第九章 新疆贫困地区人力资源开发与扶贫战略	(242)
第一节 关于人力资本	(243)
第二节 新疆农村教育状况分析与评价	(247)
第三节 合理开发新疆贫困地区人力资源 促进人力 资本的制度创新	(267)
第十章 新疆贫困地区的科技扶贫问题	(283)
第一节 新疆的科技扶贫现状	(284)
第二节 新疆科技扶贫工作面临的难点和问题	(294)
第三节 对策和建议	(296)
第十一章 新疆贫困地区可持续发展研究	(300)
第一节 贫困与可持续发展	(300)
第二节 新疆贫困地区可持续发展的障碍因素	(303)
第三节 贫困地区可持续发展战略选择及对策	(320)
第十二章 新疆贫困地区农田水利建设现状分析与对策	(327)
第一节 贫困地区农田水利建设的基本情况与成就	(327)

第二节	农田水利建设存在的问题	(331)
第三节	进一步搞好农田水利建设的对策建议	(334)
第十三章	新疆贫困地区扶贫资金的投向与管理问题研究	(341)
第一节	扶贫资金的投放情况	(341)
第二节	扶贫资金的管理情况	(347)
第三节	扶贫资金使用管理中存在的问题	(350)
第四节	几点建议	(352)
第十四章	新疆贫困地区移民搬迁效益分析	(355)
第一节	移民搬迁工作的基本情况及基本经验	(355)
第二节	移民搬迁工作存在的问题	(366)
第三节	对策建议	(367)
第十五章	新疆贫困农村剩余劳动力转移问题	(370)
第一节	剩余劳动力转移的重要性	(370)
第二节	新疆贫困地区农民生活水平及劳动力就业结构	(372)
第三节	新疆贫困地区农村劳动力转移状况及特点	(374)
第四节	推进贫困地区农村剩余劳动力转移的对策	(382)
附录:		
中国农村扶贫开发名词解释		(387)
主要文献资料		(400)
后 记		(404)

总报告



第一章

绪论

第一节 新疆贫困问题的研究背景及意义

一、研究背景

在中国,1978~2000年,经过持续不断的反贫困,贫困人口规模从1978年的2.5亿人减少到2000年的3 000万人左右,农村贫困人口的发生率也从同期的30.7%下降到大约3%左右,中国扶贫事业取得了显著成就。但是,这并不等于说今后中国不存在反贫困问题。相反,中国目前仍是人均收入水平较低的发展国家,发展不平衡的问题还相当突出。目前,全国农村仍有近2 600万人没有解决温饱。中国消除贫困的任务仍相当艰巨,还需要进行长期艰苦的努力。

同全国一样,新疆的扶贫开发是在改革开放的进程中逐步明确和强化的一项重大战略决策。从20世纪80年代中期开始,在全区范围内开展了以解决农村贫困人口温饱问题为主要目标,以

改变贫困地区经济、文化落后状态为重点的大规模扶贫开发。自实施扶贫开发工作以来,中央政府和自治区党委、人民政府针对新疆贫困地区先后出台了一系列振兴贫困地区经济、脱贫致富的政策措施,投入了大量扶贫资金,在自治区开展了有计划、有组织、大规模的扶贫开发工作;特别是1994年实行“八七国家扶贫计划”以来,全区围绕优势资源转换战略,坚持开发式扶贫的方针,走依靠大农业脱贫的路子,在贫困地区重点实施打井办电、增水增地、节水增地、改水防病、异地搬迁等扶贫项目,经过坚持不懈的扶贫开发,贫困地区的综合经济实力大大加强,基础设施建设和生产、生活条件得到很大改善,收入水平有较大提高,发展能力明显增强。广大干部群众脱贫致富的信心进一步增强,贫困面不断缩小,可以说新疆农村扶贫开发在“八七”期间取得了阶段性成果。绝对贫困人口从1994年的176万人减少到2000年的44万人,年平均以25.99%的速度递减。但是,在21世纪之初,新疆农村的贫困问题仍然没有从根本上得到解决,并且在扶贫开发的目标、内容和形式上都发生了根本性变化,对新疆而言,新阶段扶贫开发工作的形势依然严峻,扶贫开发的内涵已经发生广泛而深刻的变化。当前,随着新疆特困人口温饱问题的基本解决,扶贫对象也随之进入以低收入贫困人口为重点的阶段。按照新阶段国家确定的贫困标准,到2003年底,新疆农村牧区有低收入贫困人口约57万户、259.3万人,占全疆农牧区人口的27%,集中在南疆四地州和北疆高寒牧区,呈集中连片的区域性分布,贫困人口比例高,数量几乎是前几年的6倍。同时,由于新疆解决温饱的水平低,初步解决温饱的低收入人口容易出现饱而复饥、暖而复寒。因此,还要继续巩固已取得温饱成果,进一步改善贫困地区的生态环境,逐步改变贫困地区的社会、经济、文化落后状况,使新疆贫困地区实现跨越式发展,与全国同步实现小康社会。基于这种形势,我们认为,有必要深入研究新疆的贫困问题,并探讨新疆贫困的深层次原因,在

此基础上,拟结合新疆贫困地区的区情,对新世纪新疆扶贫开发的关键性问题进行研究;还试图为新疆扶贫开发的战略思路作出新的选择;并提出建设性的、可操作性的对策建议。本课题正是在这种背景下得以产生。

二、研究新疆贫困问题的现实意义

新疆是一个多民族聚居的地方,地域辽阔,与周边八个国家接壤,边境线长达5 600余公里,是我国自然地理、人口资源、经济和社会发展差距最大的省区之一。新疆贫困地区的经济和社会条件差异也极为显著,发展极不平衡。自国家开展以解决贫困地区群众温饱问题为主要目标的扶贫开发以来,新疆农牧区贫困人口温饱问题基本得到解决,但是,也必须实事求是地看到,在新疆扶贫开发只取得了阶段性成果,扶贫工作的形势仍然相当严峻,任务十分艰巨。我们认为,研究新疆贫困问题的重大战略意义具体表现在以下几个方面:

(一)千方百计增加农民收入,不仅是重大的经济问题,而且是重大的政治任务

十届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》第二篇专门阐述了建设社会主义新农村的问题,并在第五章专门提出了增加农民收入的问题。新农村建设涵盖“三农”工作的主要方面,包含扶贫开发的全部内容,是扶贫工作的龙头和主线。增加农民收入,理所当然也包括贫困农民。这不仅是重大的经济问题,而且是重大的政治任务。农民生活得不到持续改善,农村的不稳定因素就会增多;农民不能富裕起来,全面建设小康社会、加快现代化的目标就不可能最终实现。

新疆是一个农业大区,做好农业、农村和农民工作对于全区经济社会的发展和全面建设小康社会至关重要。到2020年,新疆要与全国同步实现全面建设小康社会的目标,国内生产总值必须翻