

郭正秉 袁德政 赵俊臣 主编

云南省 41 个贫困县脱贫 致富战略研究



云南人民出版社

责任编辑: 吴 垠
封面设计: 彭欧嘉

**云南省 41 个贫困县
脱贫致富战略研究**

郭正秉 袁德政 赵俊臣 主编

云南人民出版社出版 (昆明市书林街 100 号)

云南新华印刷厂印装 云南省新华书店发行

开本: 850×1168 1/32 印张: 12.5 字数: 320000

1990 年 4 月第 1 版 1990 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1000

ISBN-7-222-00578-1/F·60 定价: 8.50 元

因地制宜
揚長避短
開發資源
搞活流通

普朝柱

一九八九年三月

重視貧困地區
發展農業研究
加快脫貧致富
步伐。

和志強

一九八九年四月

振奮精神
刻苦奮鬥

依靠科技
脫貧致富

丁巳年九月三日

序 言

董恒秋

云南是我们伟大祖国西南边疆一个多民族的山区省。它以其独特的高原风光，丰富的自然资源，热带亚热带的边疆风物，多姿多采的民族风情，悠久的历史文化，而闻名于海内外。

建国以来，特别是党的十一届三中全会以来，在中共云南省委、省人民政府的领导下，全省各族人民团结奋斗，经济建设取得了巨大成就。但是，由于自然的、历史的和工作的诸多因素，全省经济的发展相对于沿海和发达的省、市、区较为落后。云南的资源开发程度低，经济发展水平不高，贫困面大，属于全国经济不发达的省、区之一。

邓小平同志曾经指出：“贫穷不是社会主义，社会主义要消灭贫穷。”贫穷落后这一沉重的历史包袱，是我们工作和生活在这块土地上的人们，多么不情愿也不能不接受的一个客观存在；因而认识贫穷，正视贫穷，消灭贫穷，摆脱落后，这是摆在我们这一代人面前的一项重大历史责任，也是我们必须完成的政治任务和经济任务。为此，多年来，云南省委、省政府始终把脱贫致富作为每一届领导班子的战略任务。1985年以来，全省扶贫工作有了突破性的进展，取得了可喜的成就，主要表现在贫困面逐步缩小，贫困人口逐年减少，贫困程度有所缓解，区域经济开发已经起步，民族经济发展能力明显增多。到1988年底，全省已基本解决了250多万贫困人口的温饱问题。

目前，全省41个贫困县中的绝大多数县的经济开发形势很好。许多卓有成效的扶贫经济开发实体、“龙头”企业正在兴起，

东西大跨度的横向联合开发、省内发达地区与贫困地区的横向联合开发，出现了可喜局面。一些地区陆续脱贫，开始走向富裕。

但是，我们也要清醒地看到，全省至今仍有 200 多万人的温饱问题尚未解决，他们又大都集中于自然条件较差、社会发育程度较低的边疆民族地区、内地高寒山区、多灾地区和人畜饮水困难地区，扶贫的难度更大。即使是前几年已经解决温饱的农户，由于界定的温饱标准偏低，生产力水平尚未发生根本性的变化，返贫率高，因此云南全省的扶贫工作进入了一个攻坚阶段。

为了有效地加快扶贫进程，从宏观上对全省扶贫工作进行统筹规划和分类指导，使贫困地区、贫困农户在近期内稳定地解决温饱，逐步摆脱贫困，增强自身的发展能力，最终走向富裕道路，1987 年 7 月，云南省政府批准《云南省 41 个贫困县脱贫致富战略研究》课题，由云南省社会科学院农村经济研究所牵头组织，云南省贫困地区经济开发领导小组办公室、云南省计划委员会、云南省科学技术委员会、云南省民族事务委员会等数十个部门同志参加的课题组，进行了历时两年的研究工作。现在汇编出版的这本《云南省 41 个贫困县脱贫致富战略研究》专著，是课题组集体研究的成果。

这本专著的研究范围比较广泛，涉及到云南全省贫困地区经济、社会和技术发展的各个方面，凝结了课题组内的理论工作者、实际工作者的心血和智慧，也是对战斗在扶贫工作第一线的干部、群众实际经验的理论概括与总结。其中有许多设想和措施，已经付诸实施，并被实践证明是切实可行的；另一些建议和对策，将要进一步接受社会实践的检验。请各有关部门，特别是各级扶贫领导机构，参阅这一科研成果，根据党中央、国务院和省委、省政府的要求，创造性地开展脱贫致富的各项工作。

当前，我省的扶贫工作形势很好。我相信，只要我们集中力量，按照统筹规划和分类指导的原则，充分发动和依靠贫困地区

广大干部、群众，脚踏实地艰苦创业，一定会从根本上改变贫穷落后面貌，走上共同富裕的道路。相信《云南省 41 个贫困县脱贫致富战略研究》一书的出版，将进一步引起更多的人关注云南省贫困地区的脱贫致富工作，从而把云南省贫困地区的经济开发、脱贫致富，推进到一个新的水平。

目 录

	中共云南省委书记普朝柱题词
	云南省省长和志强题词
	云南省副省长保永康题词
1	序 言 董恒秋
1	云南省 41 个贫困县脱贫致富战略研究综合报告
1	前 言
3	一 对云南省 41 个贫困县和扶贫工作的再认识
16	二 战略指导思想
19	三 战略目标及步骤
22	四 产业结构与区域布局
25	五 开发方式
29	六 宏观对策
43	云南省 41 个贫困县综合分析与区域分类研究报告
43	一 41 个贫困县综合分析
46	二 全省扶贫工作概述
52	三 41 个贫困县的区域分类
56	四 对现行几种计算贫困方法的评价与建议
84	滇东北生态恶化型贫困地区脱贫致富战略研究
84	一 基本概况及主要特征
90	二 指导思想和战略目标
92	三 经济开发重点
95	四 宏观对策
101	滇东南石山地貌贫困地区脱贫致富战略研究
101	一 基本情况

102	二	有利条件及制约因素
105	三	指导思想
107	四	总体设想及阶段目标预测
110	五	对策和措施
118		滇西北地理限制贫困地区脱贫致富战略研究
118	一	战略依据
127	二	战略指导思想
128	三	战略目标
133	四	战略步骤和重点
136	五	战略对策
140		滇西南开发滞后贫困地区脱贫致富战略研究
140	一	基本特点
141	二	贫困状况及其成因
145	三	经济、社会发展的优劣势分析
150	四	战略指导思想
152	五	战略目标、重点及步骤
155	六	发展对策
161		滇中结构性贫困插花地区脱贫致富战略研究
161	一	贫困的基本情况和主要特点
166	二	指导思想和开发方式
170	三	目标和产业选择
175	四	主要对策
183		云南省 41 个贫困县经济开发专题研究报告
183	一	41 个贫困县经济开发的现状及基础条件
187	二	经济开发的指导思想
188	三	经济开发的总目标及阶段目标预测
191	四	近期经济开发的重点和原则
192	五	经济开发的对策和措施

205	云南省科技扶贫专题研究报告
205	一 依靠科技进步是加速贫困地区脱贫致富的战略措施
210	二 科技扶贫的指导思想和主要任务
214	三 科技扶贫的主要对策与措施
218	云南省贫困县“星火计划”实施简况
223	加速贫困地区经济开发的若干特殊政策研究报告
223	一 贫困地区现行政策综述
226	二 通用政策措施研究
238	三 贫困地区经济开发的特殊政策措施
254	云南省 41 个贫困县人口问题研究
254	一 贫困县人口状况分析
257	二 贫困县人口问题的成因
259	三 贫困县人口发展若干建议
270	云南省贫困地区教育发展研究
270	一 云南省贫困地区教育发展现状与成就
272	二 云南省贫困地区教育发展问题与原因
276	三 加强贫困地区教育发展的对策建议
283	云南省 41 个贫困县企业发展研究
283	一 41 个贫困县企业发展状况
287	二 贫困地区企业发展的的问题及制约因素
290	三 发展对策建议
301	云南省扶贫资金使用状况分析
301	一 扶贫资金的使用及成效分析
305	二 资金使用管理中存在的主要问题
306	三 改进扶贫资金管理使用的意见
313	云南省贫困地区脱贫致富中的精神文明建设研究报告
313	一 贫困地区社会主义精神文明建设的现实基础
322	二 决策和措施建议

330	云南省贫困地区的宗教
330	一 云南省贫困地区宗教的分布及特点
336	二 宗教对云南省贫困地区的作用和影响
338	三 几点建议
342	云南省贫困地区农村群众性纠纷问题研究
342	一 云南省贫困地区群众性纠纷的特点
343	二 诱发贫困地区群众性纠纷的原因
346	三 防范和处理贫困地区群众性纠纷的对策
353	云南省贫困县干部问题研究
353	一 云南省贫困地区干部队伍的现状
355	二 云南省贫困地区干部队伍存在的主要问题
358	三 加强云南省贫困地区干部队伍建设的若干建议
363	云南省贫困县领导干部情况问卷调查报告
372	云南省 41 个贫困县贫困农户基本情况问卷调查报告
383	附一:《云南省 41 个贫困县脱贫致富战略研究》课题组 名单
386	附二:《云南省 41 个贫困县脱贫致富战略研究》评审意见
388	附三:《云南省 41 个贫困县脱贫致富战略研究》专家评审 组名单

云南省 41 个贫困县脱贫致富 战略研究综合报告

前 言

云南是我国的一个多民族的山区、边疆省。全省总面积 39.4 万平方公里，山地占 94%，平坝占 6%。最高海拔 6740 米，最低海拔 76.4 米，高低相差 6663.6 米，为国内其它省区所少见。与越南、老挝、缅甸接壤，边界线长达 4060 公里，是我国陆地边界线最长的省份之一。全省共有 24 种少数民族，少数民族人口 1135.39 万人，占全省总人口的 32.32%，是我国少数民族种类最多的一个省。

建国以来，特别是党的十一届三中全会以来，全省各族人民在党的改革开放方针的指引下，和睦相处，团结奋斗，经济社会发生了巨大的变化。从 1978 年到 1988 年的十年间，全省工农业总产值增长了 3 倍，农业总产值增长了 2.38 倍；粮食总产量由 172.8 亿斤增加到 1988 年的 188.4 亿斤，农民人均纯收入从 130.6 元增加到 427.72 元，增长了 2.27 倍。云南边疆各族人民由历史遗留下来的贫穷落后面貌，正在发生着深刻、急剧的变化。

但是，由于历史、地理、社会、经济等方面的原因，全省经济社会发展极不平衡，特别是一部分边疆、少数民族地区和内地高寒分散山区，经济发展缓慢，一部分群众的生产和生活仍然十分困难，有的至今还未解决温饱。据云南省贫困地区工作领导小组办公室 1985 年统计，全省农村贫困人口有 1212 万人，其中集

中连片的贫困乡（现改为行政村或办事处）共 3569 个，分布在 102 个县内，贫困的农业人口 691 万人，温饱问题还没有得到解决的 492 万人，主要集中在 41 个贫困县。

1986 年以来，在党中央、国务院的亲切关怀下，在云南省委、省政府的直接领导下，各级党委和政府加强了对贫困地区工作的领导，通过贫困地区广大干部和群众的艰苦努力，扶贫工作取得了较好的效果，全省 41 个贫困县的经济社会均有不同程度的发展。特别是扶贫工作由过去的“救济型”转变为“开发型”，极大地促进了贫困地区经济社会的发展。到 1988 年底的三年时间，全省共解决了 242 万人的温饱问题，并总结积累了不少成功的开发经验，为指导今后的扶贫工作奠定了一个良好的基础。

全省扶贫工作近几年来虽有较大的进展，但至今仍有 250 万人口的温饱问题尚未解决，而剩下的人口，解决温饱问题的难度更大，困难更多。为了更有效地加快扶贫进程，从宏观上对全省扶贫工作进行统筹规划和分类指导，使各贫困县在近期内解决温饱，逐步摆脱贫困，增强自身的发展能力，最终走向富裕道路，1986 年 6 月，和志强省长批示，将《云南省 41 个贫困县脱贫致富战略研究》列入“七五”科研项目。1987 年 7 月，省政府正式批准该课题，由云南省社会科学院农村经济研究所牵头组织，云南省扶贫办公室、云南省计委、云南省科委、云南省民委等部门有关同志参加的课题组，进行历时两年的研究工作。

两年来，课题组按照经云南省政府批准的课题设计和云南省扶贫领导小组关于应搞出贫困县县级脱贫致富规划的要求，在遵循党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策，深入各贫困县调查研究的基础上，坚持从云南省情、特别是贫困现状出发，总结近几年的脱贫经验，借鉴国内外的某些有益作法，定性与定量相结合，初步探索出适应云南特点的扶贫开发路子 and 特殊对策体系。整个研究工作大体上分为四个阶段：第一阶段为试点、考察

与专题研究相结合，共形成 6 个专题研究报告，计 15 万字；第二阶段为集中培训，重点指导、帮助各贫困县研究与编制脱贫致富规划（除富宁等 6 县已请有关大专院校和科研单位承包外，至今各县已写出并正在讨论本县规划稿，其中永善等 6 县已通过专家论证，陆续交云南人民出版社出版）；第三阶段为分片和单项研究，形成计 7 万字的分片研究报告和 8 万多字的单项报告；第四阶段为综合分析研究阶段。课题组直接形成的研究成果 35 万字。同时还指导帮助了 35 个贫困县研究和编制本县的规划。现提交的综合研究报告就是在这—基础上形成的，仅供各级领导机关在制定脱贫致富规划和行动计划时参考。

一、对云南省 41 个贫困县和扶贫工作的再认识

（一）区域分类

云南省 41 个贫困县虽然都具有贫穷落后这一共性特征，但由于导致贫困的成因主体、自然条件、历史差距等不同，又表现为各自不同的个性特征。为便于分类指导，我们将 41 个贫困县的自然气候条件、环境资源、经济发展状况和社会发育程度等方面的 18 个主要指标，采用最小距离法，通过计算机运算，划分出五大类型。

1. 滇东北生态恶化贫困区。包括永善、彝良、镇雄、巧家、鲁甸、会泽 6 个县。其主要特点是，人口急剧膨胀；垦殖过度，人均耕地仅 1.1 亩，低于全省的平均水平；森林覆盖率不到 8%，水土流失加剧，形成了“人口——生态——贫困”的恶性循环。

2. 滇西北地理限制贫困区。包括德钦、中甸、维西、贡山、福贡、泸水、兰坪、云龙、剑川、宁蒗 10 个县。该区属青藏高

原南延部分，群峰叠起，山高谷深，交通不便，生存条件较差；矿产和水能资源虽然丰富，但开发难度大；劳动者素质很差，原始生产方式和小农生产方式并存，生产力水平较低。

3.滇东南石山地貌贫困区。包括岩溶地貌的广南、富宁、麻栗坡、马关、西畴、屏边 6 个县。该区山谷相间，干旱缺水，农业生产条件较差；地下矿产资源丰富，开发利用率很低；劳动者素质不高，生产力水平较低。

4.滇西南开发滞后贫困区。包括龙陵、镇康、双江、沧源、澜沧、镇沅、江城、墨江、西盟、元阳、绿春、红河 12 个县。该类区光、热、水、土条件优越，热区生物资源丰富；少数民族聚居；有 7 个县属边境县，交通不便，生产力发展水平低下。

5.滇中结构性插花贫困区。包括寻甸、禄劝、武定、双柏、南涧、云县、漾濞 7 个县。该类区距中心城市较近，交通便利，坝区属发达地区，但广大山区由于劳动者素质较差，商品经济观念淡漠，改革、开放步子迈得不大，产业结构不合理，至今仍处于贫困之中。

(二) 云南省扶贫工作的成绩与经验

近几年来，云南省的扶持工作在省委、省政府的领导下，认真贯彻国务院贫困地区经济开发领导小组制定的各项政策，围绕经济开发这个中心，以解决群众温饱为前提，在各级党委、政府和广大干部、群众的努力下，加快了贫困地区经济开发的步伐，人均纯收入和粮食产量逐年上升（见表 1）。各项扶贫事业取得了较好的成果。

1.贫困面缩小，贫困程度减轻。据统计，到 1988 年底，云南全省已有 242 万贫困人口越过了温饱线，其中一部分已逐步摆脱了贫困，41 个贫困县中有 20 个县的粮食产量超过了历史最好水平，其中，海拔最高的德钦县人均产粮 376 公斤；有 18 个县人均纯收入超过 200 元（扣除物价上涨因素，实为 162 元），最

高的中甸县达 338.2 元，接近 200 元的有 5 个县，低于 150 元的还有 5 个县。

表 1 云南省 41 个贫困县经济发展简况表

项目 数量 年份	人均工农业总产值 (万元)	人均产粮 (斤)	农民人均 纯收入 (元)	人均财政 收入 (元)	人均财政 支出 (元)
1980	174.0	478.9		8.9	27.5
1984	254.7	535.1		14.2	43.4
1985	281.0	492.0	156.5	19.3	47.2
1986	258.0	444.1	158.3	17.6	58.9
1987	267.5	445.5	163.4	20.3	67.0
1988	275.9	475.2	198.6	21.0	64.2

资料来源：《云南统计年鉴》，云南省贫困县资料卡片

2.经济开发已经起步。从 1986 年起，云南省改变了“救济式”方法扶贫，采取开发性的扶贫，三年内投入各项资金 4.7 亿元，实施开发项目 6400 多个。这些开发项目，通过规划、选择和评估，安排了大批贫困户劳动力就业，启动了贫困地区内部活力，发挥了巨大的综合效益，既富了民，又富了县。据有关资料，仅建成投产的项目就新增产值近 5 亿元，新增税利 6000 多万元。经检查，效益良好的占 92.93%，效益差的仅占 7.07%，均高于全省平均水平。

3.生产力水平有一定提高。坚持“实际、实用、实效”的原则，通过培训，开发智力，仅 1988 年就有 43 万人次接受各类培