

# 减贫摘帽 同步小康

贵州十个国家扶贫工作重点县减贫研究

贵州大学中国西部发展能力研究中心

JIANPIN ZHAIMAO TONGBU XIAOKANG

王红蕾 伍国勇 / 编 著

综合卷



Guizhou University Press  
贵州大学出版社

# 减贫摘帽 同步小康

贵州十个国家扶贫工作重点县减贫研究

贵州大学中国西部发展能力研究中心

JIANPIN ZHAIMAO TONGBU XIAOKANG

王红蕾 伍国勇 / 编 著

综合卷

本书获 2016 年贵州省出版传媒事业发展专项资金资助

贵州大学文科重大专项课题『「减贫摘帽 同步小康」研究』资助（编号：GDZX2015021）

2016 年国家社科基金重点项目《IDE 框架下集中连片特困地区主动协商型扶贫开发模式研究》（编号：16AGL016）阶段成果



Guizhou University Press  
贵州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

减贫摘帽 同步小康. 综合卷 / 王红蕾, 伍国勇编著. — 贵阳:  
贵州大学出版社, 2017.7

(贵州10个国家扶贫工作重点县减贫研究丛书)

ISBN 978-7-5691-0035-8

I. ①减… II. ①王… ②伍… III. ①扶贫—研究—  
贵州 IV. ①F127.73

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第211208号

## 减贫摘帽，同步小康

——贵州10个国家扶贫工作重点县减贫研究·综合卷

编 著：王红蕾 伍国勇

责任编辑：滕 芸 张 萌

装帧设计：陈 艺

出版发行：贵州大学出版社

印 刷：贵阳精彩数字印刷有限公司

成品尺寸：170毫米×240毫米

印 张：31.25

字 数：480千

版 次：2017年7月 第1版

印 次：2017年7月 第1次印刷

书 号：ISBN 978-7-5691-0035-8

定 价：40.00元

版权所有 侵权必究

本书若出现印装质量问题，请与出版社联系调换  
电话：0851-85981027

## 编委会

### 主 编

王红蕾 伍国勇

### 副主编

洪名勇 段豫川 龚晓康

### 成 员

杨兴洪 邓小海 张自强 杨 柳 张 引  
周恩宇 李文钢 袁明宝 邢成举 卯 丹 袁鹏举

(排名不分先后)



王红蕾(1959.03—):汉族,中共党员,管理学博士,教授,省管专家。现任贵州大学省委常委、常务副校长(正厅长级)。近年来在《中国管理科学》《浙江大学学报(工学版)》等期刊上发表13篇学术论文,其中被SCI、EI收录各1篇,ISTP收录2篇,IEEE、CPP收录1篇,合著专著2部。近年来主持科技部攻关项目和贵州省科技基金项目,已培养硕士研究生毕业37人,曾获贵州省科技进步二等奖。



伍国勇(1979.06—),彝族,中共党员,教授,管理学博士,中国城郊经济研究会理事,贵州省农经学会理事。现任贵州大学中国西部发展能力研究中心执行副主任兼管理学院副院长。近年来,出版了4部著作,发表学术论文20多篇;主持项目10多项。2011年获贵州省高校人文社会科学研究优秀成果三等奖;2013年获贵州省教学成果一等奖;2014年获教育部农经教指委教学成果二等奖;2015年获得贵州省第十一次哲学社会科学研究三等奖。

# 目 录

## ■前 言/001

## ■第一章 减贫摘帽同步小康的贵州实践

### 第一节 致贫主要原因/007

### 第二节 扶贫主要问题/013

### 第三节 脱贫主要对策/017

## ■第二章 减贫摘帽同步小康的基础理论

### 第一节 扶贫开发理论/023

### 第二节 协调发展理论/026

### 第三节 小康社会理论/031

## ■第三章 关岭县减贫摘帽同步小康研究

### 第一节 发展成效与差距/045

### 第二节 致贫问题及原因/055

### 第三节 脱贫对策和措施/068

### 第四节 典型案例或专题/076

## ■第四章 三都县减贫摘帽同步小康研究

### 第一节 发展成效与差距/087

### 第二节 致贫问题及原因/098

第三节 脱贫措施和对策/114

第四节 典型案例或专题/118

## ■第五章 赫章县减贫摘帽同步小康研究

第一节 发展成效与差距/137

第二节 致贫问题及原因/142

第三节 脱贫措施和对策/147

第四节 典型案例或专题/155

## ■第六章 荔波县减贫摘帽同步小康研究

第一节 发展成效与差距/167

第二节 致贫问题及原因/183

第三节 脱贫措施和对策/189

第四节 典型案例或专题/197

## ■第七章 雷山县减贫摘帽同步小康研究

第一节 发展成效与差距/231

第二节 致贫问题及原因/236

第三节 脱贫措施和对策/245

第四节 典型案例或专题/250

## ■第八章 剑河县减贫摘帽同步小康研究

第一节 发展成效与差距/269

第二节 致贫问题及原因/285

第三节 脱贫措施和对策/289

第四节 典型案例或专题/293

## ■第九章 紫云县减贫摘帽同步小康研究

第一节 发展成效与差距/317

第二节 致贫问题及原因/324

第三节 脱贫措施和对策/334

第四节 典型案例或专题/339

## ■第十章 望谟县减贫摘帽同步小康研究

第一节 发展成效与差距/347

第二节 致贫问题及原因/366

第三节 脱贫措施和对策/380

第四节 典型案例或专题/384

## ■第十一章 册亨县减贫摘帽同步小康研究

第一节 发展成效与差距/393

第二节 致贫问题及原因/400

第三节 脱贫措施和对策/421

第四节 典型案例或专题/428

## ■第十二章 江口县减贫摘帽同步小康研究

第一节 发展差距与成效/441

第二节 致贫问题及原因/452

第三节 脱贫措施和对策/464

第四节 典型案例或专题/473

## ■后 记/488

# 前言

消除贫困是实现全面小康社会目标的重要标志。改革开放以来,伴随中国经济的快速发展,共有 7 亿多农村贫困人口成功脱贫,中国减贫工作成效显著。2015 年 11 月中央扶贫开发工作会议提出了“精准扶贫”“精准脱贫”的政策要求,并提出要在 2020 年实现全面脱贫的目标。精准扶贫政策的出台对解决农村贫困问题是一个重大契机,表明中央自上而下对贫困的重视达到了一个新高度,并成为一项新的考核体系。国家层面上对贫困的重视和扶持,将有效地解决农村贫困问题。当前地方政府都在如火如荼地推进精准扶贫工作,精准扶贫成为中西部各级政府的中心工作和政治任务,中西部 22 个省区市向中央签署脱贫攻坚责任书,并立下军令状。各地政府在中央政策指导下,积极探索精准扶贫的有效实施和创新机制,如电商扶贫、金融扶贫和旅游扶贫等。

贵州省位于中国西南的东南部,属于我国的高原山地区,平均海拔在 1100 米左右,是西部、高山、少数民族聚居区。贵州省总面积为 17.6 万平方千米,山地占 87%,丘陵占 10%,平地只占 3%。贵州省农村的基本情况是自然条件较差,农村人口多,生活水平低下,人均受教育程度低,与全国的平均水平相差比较大,贵州省的脱贫攻坚成为全国 2020 年如期全面建成小康社会任务的重要一环。当前形势下,中央将扶贫开发工作提升至治国理政新高度,并大力实施精准扶贫、精准脱贫战略,以求坚决打赢脱贫攻坚战,这成为贵州省在“十三五”末实现精准脱贫和全面小康目标的重大契机。全面建成小康社会目标进入“倒计时”之际,贵州抓住贫困“硬骨头”重点难点问题倒排工期决战贫困,明确“十三五”期间扶贫开发“两步走”时间表,即第一步,到 2017 年底减少贫困人口 300 万人以上;第二步,到 2020 年 50 个国家扶贫开发重点县全部摘帽;623 万现

有贫困人口全部脱贫。

贵州省是全国贫困人口最多、贫困面最大、贫困程度最深的欠发达省份,资源条件差、发展底子薄、经济实力弱、人均收入低。在新划分的14个集中连片特困地区中;贵州省有65个县分布在乌蒙山区、武陵山区和滇桂黔石漠化区三个集中连片特困地区,成为全国扶贫开发任务最重的省份之一。2011年至2015年,贵州省把扶贫开发作为“第一民生工程”,作为全省工作的重中之重。“十二五”期间,全省贫困人口从2011年底的1149万人减少到2014年的623万人,累计减少526万人,平均每年减少130余万人;贫困人口占全国比重由15.6%降至8.9%,平均每年降低1.67个百分点;贫困发生率由33.4%降至17.8%,平均每年下降3.9个百分点。五年中,贵州省着力构建完善脱贫攻坚政策体系,省委、省政府出台了《关于坚决打赢脱贫攻坚战确保同步全面建成小康社会的决定》以及10个配套文件,印发了《关于落实大扶贫战略行动坚决打赢脱贫攻坚战的意见》,制定了强化精准识别、规范贫困退出、压实脱贫攻坚责任的操作办法和易地扶贫搬迁“1+7”政策措施,改进贫困县考核机制。

2016年7月《贵州省大扶贫条例(草案)》提请省人大常委会审议,省委、省政府认真按照习近平总书记指出的“五个一批”脱贫路径要求,结合贵州实际,全力推进“六大脱贫攻坚战”:一是打好易地扶贫搬迁攻坚战,对“一方水土养不起一方人”地方的130万贫困人口实施自然村寨整体搬迁;二是打好产业脱贫攻坚战,确保到2020年通过产业扶持使265万贫困人口脱贫;三是打好绿色贵州建设脱贫攻坚战,力争2020年全省森林覆盖率达到60%,提供10万个护林员等公益性岗位,带动30万贫困人口脱贫;四是打好基础设施建设攻坚战,继续实施“四在农家·美丽乡村”基础设施建设六项行动计划;五是打好教育医疗脱贫攻坚战,对16.65万贫困学生实行“两助三免(补)”补助政策,对73.8万贫困人口提供基本医疗保险、大病保险、医疗救助“三重医疗保障”;六是打好社会保障兜底攻坚战,对158万无业可扶、无力脱贫人口实行政策性兜底保障。

尽管如此,贵州仍然是全国脱贫任务最重的省份之一,贫困仍然是贵州小康建设的最大“短板”。彻底摆脱意识和思维的贫困,采取超常举措,拿出过硬办法,用好政策组合拳。保证到2020年,实现与全国同步全面建成小康社会的

目标。因此,为发挥科学研究服务地方发展的重要职能,贵州大学中国西部发展能力研究中心在省有关部门和贵州大学的联合支持下,组织了十支调研队伍,从2015年12月开始计划和准备,2016年6月开始下各县、乡镇、村展开大规模实地考察和深入调研,分别就贵州省最落后的十个国家扶贫工作重点县展开调查研究工作,并提出切实可行的对策措施,为各县在扶贫攻坚、小康社会建设中提供决策参考。不能让最落后的县拖全省小康建设和扶贫攻坚的后腿,不能让最贫困的地方人民在扶贫大局和小康社会大局下“发展落空”。

本套丛书共十一卷本,作为中国西部发展能力研究中心大扶贫智库“黔灵智库”建设核心项目和重要内容之一的决策咨询成果:大扶贫专题智库报告。本套报告由贵州大学副校长王红蕾教授(兼职中国西部发展能力研究中心主任)、贵州大学伍国勇教授(中国西部发展能力研究中心执行副主任)共同主编和实际参与调研撰写工作,并亲自主导撰写了《减贫摘帽 同步小康——贵州10个国家扶贫工作重点县减贫研究·综合卷》。全书近48万字,从2016年3月开始调研,到2016年10月成本,总体上花了近半年时间整理调研资料、撰写调研报告并交付出版印刷,并计划于2016年12月20日左右面世。以此书作为观点统揽,《减贫摘帽 同步小康——贵州10个国家扶贫工作重点县减贫研究·分县卷》在此基础上进行深入分析和研究后成书,总体上形成全套丛书在“总一分”模式上的写作工作,以免各分县卷在主要观点和扶贫措施方面与综合卷存在较大差异。不过由于分县卷写作时间延后,部分观点和数据可能存在补充调研和校正后修改,因此分县卷部分内容与综合卷可能存在一定出入,但是扶贫差距、问题、原因、对策等方面的主要观点是相近,甚至是相同的。

本套丛书是集体智慧、集体劳动、集体付出的成果,在本书即将付梓之际,特别感谢贵州省扶贫办、贵州省新闻出版局、贵州大学出版社、贵州大学哲学社会科学院在整套丛书立项、调研及出版方面的大力支持;感谢洪名勇教授、龚晓康教授、段豫川教授在整套丛书思路形成、项目申报、经费安排、调研协调、团队组建方面的大力支持;感谢关岭县、三都县、剑河县、荔波县、雷山县、江口县、册亨县、望谟县、紫云县、赫章县十个国家扶贫工作重点县扶贫办、农业局、发展和改革局、科技局等协助调研的部门和单位,各有关乡镇、村主要负责人和

协助调研人员在本次十县扶贫调研中的大力支持;感谢贵州大学管理学院袁鹏举副教授(博士)和杨兴洪教授、贵州大学中国西部发展能力研究中心周恩宇副教授(博士)和李文钢副教授(博士)、贵州大学公共管理学院杨柳副教授(博士)、贵州大学旅游与文化产业学院张自强副教授(博士)、贵阳市委党校张引副教授、贵州民族大学反贫困研究中心副研究员卯丹、贵州省社科院邓小海副研究员、西南大学乡村建设学院袁明宝副教授(博士)和西北农林科技大学邢成举副教授(博士),以及参与调研的众多研究生和本科生,感谢你们在数据整理、资料调查和编辑、实地考察调研中的辛苦付出。感谢你们为贵州省扶贫事业、全面建设小康社会伟大事业的卓越贡献、勇于探索、团队协作、务实客观的研究精神。感谢你们在中国西部发展能力研究中心为推动贵州省大扶贫事业而建设“黔灵智库”服务贵州区域发展工作中的重要贡献,感谢大家为中国西部发展能力研究中心科学研究工作作出的突出贡献。

编者

贵阳花溪

2016年11月1日

# >>> 第一章 减贫摘帽同步小康的贵州实践



## 第一节 致贫主要原因

### 1. 基础设施建设滞后

我国大部分贫困地区都受区位制约,交通不便,造成信息和理念闭塞,缺乏与发达地区的沟通与联系。在农村,农业基础设施是提高农村生产力,加快农村经济发展以及改善农村生产生活条件的重要前提,是农村脱贫致富的基础(相小萌,2014)。首先,农业基础设施的建设有助于提高农村资源利用效率,减少劳动力,优化农业生产结构,促进农业规模化经营。加强对农业基础设施的投资,可以提升农业耕种水平,体现了对耕地的集约利用。既发展了农业、增加了农民收入,又起到了很好的脱贫效果。其次,加强农业基础设施的投资增强了农业的抗风险能力。农村“望天收”“靠天吃饭”的现象时有发生,灌溉沟渠、蓄水池、拦水坝等在一定程度上可以保证农作物对水资源的需求,机耕道、田间道等道路建设也使得生产更加便捷。这些基础实施一定程度上降低了发生自然灾害的频率,减少了农业生产的损失。把农业基础设施建设作为改善农村的第一步,是提高农业生产,增加农民收入,实现农业现代化,达到小康要求的重要前提和基础。

我们以雷山县为例进行说明,方祥乡基础设施十分薄弱,农村贫困人口比重大,是全省100个一类扶贫乡镇之一。这个只有5600余人的贫困小乡,以前,村寨污水横溢,“脏、乱、差”现象十分严重,交通落后,信息闭塞,群众生产生活条件恶劣。从2002年到2006年期间,该乡以解决群众生产生活基础设施建设为突破口,投入各类扶贫资金960余万元用于交通道路、义教工程、农田水利、村寨道路硬化、贫困农房改造、乡村各类办公用房等基础设施建设及畜牧养殖、中药材、山野菜和优势经济作物等产业基地建设。通过项目的实施,村容村貌发生了一定程度可喜的变化,原来“脏、乱、差”的不良环境也在一定程度上获

得改善,但是在安全饮用水、生产用电、医疗设施、农田水利和道路硬化方面仍有很大的工作空间。基础设施仍显薄弱,经济社会发展环境尚未根本改变,交通、水利等基础设施建设滞后仍是制约扶贫工作的主要矛盾。基本实现了100%的乡镇通油路,100%的中心村通公路。但乡村公路等级低,晴通雨不通、通路不通车的问题仍然没有得到较好解决。

## 2. 优质耕地数量少

以为荔波县例,2014年耕地与园地分布图,荔波县耕地主要分布在西部甲良镇与小七孔镇,全县耕地面积共21794.32公顷,仅占土地总面积的9.02%,其中水田12801.54公顷、水浇地0.33公顷、旱地8992.45公顷,耕地总量较少。根据《荔波县2014年度耕地质量等别年度更新评价分析报告》对2013年荔波县耕地质量等别进行更新评价,2013年全县耕地质量等别更新评价总面积为21830.84公顷,总体趋势为:全县各等别中高等地和中等地占比较大,优等耕地几乎为0,劣等耕地占比较小,耕地质量有待进一步提高。

由于耕地少、土地破碎、土层薄、肥力差、单产低,陡坡垦殖极为严重,陷入“越垦越穷,越穷越垦”的恶性循环之中。1984年中国农业区划委员会颁发《土地利用现状调查技术规程》对耕地坡度分为五级,即 $\leq 2^\circ$ 、 $2^\circ \sim 6^\circ$ 、 $6^\circ \sim 15^\circ$ 、 $15^\circ \sim 25^\circ$ 、 $> 25^\circ$ 。不同级别的地面坡度对耕地利用的具有不一致的影响: $\leq 2^\circ$ 的一般不存在水土流失, $2^\circ \sim 6^\circ$ 可能会发生轻度的土壤侵蚀,需要注重对水土的保持, $6^\circ \sim 15^\circ$ 的容易导致中度水土流失,需要采取相关措施加强水土保持的力度, $15^\circ \sim 25^\circ$ 的地面坡度会使得水土流失严重,需要进行工程技术、生物技术等综合防治措施, $> 25^\circ$ 的则为《水土保持法》规定限制开发的坡度,需要实施退耕还林。对荔波县2014年的耕地按照上述标准进行划分并统计各坡度级面积如表2.3所示:荔波县 $\leq 2^\circ$ 的耕地面积为2444.34公顷,占全县耕地总面积的11.22%, $2^\circ \sim 6^\circ$ 的耕地面积为4505.49公顷,占全县耕地总面积的20.67%, $6^\circ \sim 15^\circ$ 的耕地面积为9683.04公顷,占全县耕地总面积的44.43%, $15^\circ \sim 25^\circ$ 的耕地面积为3293.48公顷,占全县耕地总面积的15.11%, $> 25^\circ$ 的耕地面积为1867.97公顷,占全县耕地总面积的8.57%。

耕地数量少、质量较低、坡度大,田间道路崎岖不平,无法有效使用机械生

产耕作,水利基础设施滞后,土地易涝易旱,使粮食产量没办法提高,传统的农业耕种方式无法有效快速地实现经济增收,也就不能满足农民的基本生活需要。在这种生产方式的限制下,基于保证生活基本需要得到满足,农民往往只能通过粮食以及其他作物的种植,从量上实现增收。其次,农民对于土地的重视程度与农业收入都具有相对稳定性,单纯的农业收入成为这类地区农户的唯一选择,也成为贫困的主要原因之一。

### 3. 产业结构单一、经济总量小

#### (1) 农业产业结构单一

以荔波县为例,荔波县的地形以山地为主,平原较少,地形复杂多样,从农业发展与资源配置的合理性来看,理应重点发展林牧业,受传统农业经济思想影响,全县农业产业仍以种植业为主,林业产值仍较少。2014年荔波县农林牧渔业总产值8.43亿元,其中种植业达4.82亿元,畜牧业2.25亿元,林业0.68亿元,渔业0.43亿元,种植业总产值及其所占比例严重偏高,在总产值中所占比率均达到了57.18%,而畜牧业、林业总产值及其所占比例却严重偏低,畜牧业和林业的总比重也仅有34.76%,导致林业、畜牧业发展的比较优势被严重削弱。

由于种植业在农业地位的根深蒂固,导致长期以来山区农民在进行农业开发时,几乎都首先选择发展种植业,形成了以种植业为主导的单一产业结构。加上长期以来的不合理耕作,大量森林被砍伐,很多地区水土流失严重,产生大面积石漠化区域,土壤肥力逐步下降,农业生态环境持续恶化,农业产出持续减少,导致大面积的结构性贫困。而由于贫困村密度较高的地区大多是发展种植业困难的高山腹地区域,当地农民又没有发展畜牧业、林业的观念与资金,最终导致这些贫困地区长期存在。

#### (2) 二、三产业在三次产业所占比重有待提高

自2012年实施“工业强省”战略以来,荔波县2013年GDP总量达32.74亿元,2014年GDP总量达41.49亿元。在经济的快速增长下,第一产业占GDP比重为20.30%,第二产业占GDP总量的29.30%,第三产业占50.40%,第二、三产业所占比重越来越大,劳动力才能随之从第一产业向第二、三产业转移。一