



光华财税文库

Guanghua Public Finance & Taxation Library

西南财经大学“十一五”211工程重点学科建设项目资助

西南地区农村 反贫困研究

**Research on Anti-poverty in
South-western Rural Areas of China**

朱明熙 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

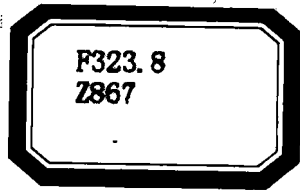


光华财税文库

Guanghua Public Finance & Taxation Library

西南财经

目资助



F323.8
Z867

西南地区农村 反贫困研究

Research on Anti-poverty in
South-western Rural Areas of China

朱明熙 等著



经济科学出版社
ECONOMIC SCIENCE PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

西南地区农村反贫困研究/朱明熙等著. —北京: 经济科学出版社, 2008. 12

(光华财税文库)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7705 - 4

I. 西… II. 朱… III. 农村 - 贫困 - 研究 - 西南地区
IV. F323.8 F327.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 187073 号

前 言

这是 2004 年度国家社科基金一般项目《对若干国家级贫困县的调查研究及对策建议——对西南地区国家级贫困县的多角度透析》（项目批准号：04BJY041）资助完成的调研课题。

19 世纪以来，随着工业革命在全球的扩展，人类社会的创造出无与伦比的巨大生产力和充分财富的基础上，其生活也得到极大的改善。但同时，“富裕中的贫困仍然是我们这个世界所面临的最大的挑战”（世界银行 2000/2001 年度发展报告）。

2000 年 9 月，189 个国家在联合国千年峰会上达成了历史性的全球反贫困《千年宣言》，提出到 2015 年实现将世界极端贫困人口减少一半，让所有的男孩和女孩接受初等教育等八项目标，目的是消除人类贫困，促进人类尊严、平等，实现和平、民主和可持续发展。根据世界银行 2004 年公布的统计数字，1981～2001 年间发展中国家的绝对贫困人口（按照每天生活费不足 1 美元的标准衡量）比例减少了将近一半——从占全球人口的 40% 减少到 21%。但这些成就主要来自中国和印度，而在非洲、拉美、东欧和中亚许多国家，贫困人口的比例却有所上升，或者仅仅是略有减少，特别是在撒哈拉沙漠以南的非洲，赤贫人口已经从 1.64 亿人增加到 3.14 亿人。前世界银行行长沃尔芬森和联合国开发计划署署长布朗尤其对中国的扶贫成就和经验赞赏有加，认为中国无疑是为全球减贫事业作出最大贡献的国家。联合国开发计划署官员甚至称，对于“中国在全球千年发展目标中所作的贡献，给予再高的评价也不过分”。他们认为中国政府在带领广大人民消除贫困的伟大实践中，探索出了一条符合中国国情的“政府主导，社会参与，自力更生，开发扶贫，全面发展”的可资其他国家借鉴的扶贫开

发之路。

据资料显示,1978年,中国农村有2.5亿没有解决温饱问题的绝对贫困人口,贫困发生率高达30.7%。1978~1984年,随着农村经济改革等制度和政策的变化,中国农业出现了持续的高增长,农民人均纯收入的年均增长高达16.5%,农村绝对贫困人口也从1978年的2.5亿人迅速减少到1985年1.25亿人,绝对贫困人口减少一半,贫困发生率下降到14.8%。1986~1993年,农村绝对贫困人口进一步减少到7500万人,贫困发生率下降到8.2%。1994~2000年,经过“八七扶贫攻坚计划”,农村绝对贫困人口又减少到3000万人,贫困发生率下降到3.1%。至2006年,农村绝对贫困人口又减少到2148万人,贫困发生率下降到2.3%,低收入贫困人口减少到3550多万人,低收入人口占农村人口的比重为3.7%。国务院扶贫办主任刘坚在2005年12月召开的《中国外资扶贫回顾与展望研讨会》上介绍,中国目前已成为全球唯一提前实现联合国千年发展目标——贫困人口减半的国家(见表1、表2)。

表 1 **1978~2005 年中国农村绝对贫困人口变化**

年份	贫困人口(万人)	贫困发生率(%)
1978	25 000	30.7
1986	13 100	15.4
1990	8500	9.5
1995	6540	7.1
2000	3000	3.1
2005	2365	2.5
2006	2148	2.3

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。

表 2 2000 年以来全国农村贫困标准、人口规模和人口比重

年度	绝对贫困			低收入		
	标准 (元)	人口规模 (万人)	人口比重 (%)	标准 (元)	人口规模 (万人)	人口比重 (%)
2000	625	3209	3.5	865	6213	6.7
2001	630	2927	3.2	872	6102	6.6
2002	627	2820	3.0	869	5825	6.2
2003	637	2900	3.1	882	5617	6.0
2004	668	2610	2.8	924	4977	5.3
2005	683	2365	2.5	944	4067	4.3
2006	693	2148	2.3	994	3550	3.7

资料来源：国家统计局历年公布的《中国农村贫困监测报告》。

在欣喜于我国农村扶贫取得巨大成就的时候，我们也更加关注西南五省区的农村扶贫状况（即除西藏以外的贵州、云南、广西、四川和重庆五省区。因为西藏地区的情况相当特殊，同时中央对它也是实行更加优惠的特殊政策，因而，它不具有可比性，其优惠政策也不具有可推广性）。

西南五省区地处我国第一、第二级台地，大部分地区海拔 500 ~ 2500 米。西部边缘与青藏高原相连，北部为秦巴山脉，东部及东南部有巫山、乌蒙山、武陵山等山系，西南部为海拔 1000 ~ 2500 米的云贵高原和桂北高原。该地区地形复杂，山川纵横，地貌起伏剧烈，山高谷深，山地、丘陵、高原、河谷平原和坝子相间分布，但山地面积占 70% 以上，丘陵高原面积约占 23%，平原面积很少，最大的成都平原面积也只有 7500 平方公里（周立三，2000 年），是我国喀斯特地貌主要分布区，经济和社会发展的自然环境比较差（见表 3）。

表 3 西南区地貌类型面积构成 单位: %

类型	合计	山地	其中			丘陵	平原	其中		高原
			高山	中山	低山			冲积	平原	
面积比重	100	71.7	8.5	46.7	16.5	13.5	4.9	4.6	0.3	9.9

资料来源:周立三编,《中国农业地理》,科学出版社 2000 年版。

五省区中的国家贫困县大都地处秦巴山区、西南喀斯特高原丘陵陵区、横断山脉高山峡谷区和青藏高原的边缘区,这里土层瘠薄,水土流失严重,土地石漠化和草原退化严重,生态环境恶化,自然灾害连年,生存环境恶劣,并多以深山区、石山区、高寒区、地方病高发区为特征。而且,地处偏远,交通不便,经济和社会发展落后,且以传统农牧业为主,是集“老少边穷”于一体的贫困面大、贫困程度深的地区。在“八七扶贫攻坚计划”中确定的全国 592 个“国家重点扶持贫困县”中,五省区就有 192 个,占 32.43% (其中,云南 73 个,贵州 48 个,四川 31 个,广西 28 个,重庆 12 个);在 2001 年确定的 592 个“国家扶贫开发工作重点县”中,五省区就有 201 个,所占比例上升为 33.95% (其中,云南 73 个,贵州 50 个,四川 36 个,广西 28 个,重庆 14 个),新增加的 9 个贫困县中,四川省增加 5 个,重庆市增加 2 个,贵州省增加 2 个。总体而言,这些国家贫困县处于西南地区经济和社会发展的边缘,农牧民生活相当困难。据资料显示,2000 年末,西南五省区共有农村贫困人口 1249 万多人,其中云南 337.5 万人,贫困发生率 9.8%;贵州 313 万人,贫困发生率 9.74%;四川 308.6 万人,贫困发生率 5.05%;广西 150 万人,贫困发生率 3.8%;重庆 140 万人,贫困发生率 5.8%。^①

那么,这些国家贫困县在 21 世纪以来扶贫进展状况如何,目前农村还有多少绝对贫困人口和低收入人口,这些人没有解决温饱

^① 资料来源:国家统计局公布的《中国农村贫困监测报告》。

和巩固温饱的主要原因是什么，今后应当在扶贫制度和政策上做什么改进和调整，以顺利实现《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》所确定的奋斗目标？正是出于这一目的，我们申请了《对若干国家级贫困县的调查研究及对策建议——对西南地区国家级贫困县的多角度透析》的国家社科课题。课题申报批准后，我们在2004～2006年时间里先后在云南、贵州、四川、重庆等地，尤其是少数民族贫困地区进行了比较深入的田野调查，并结合文献研究，最终完成了这篇调查报告。

这篇调查报告的完成应当说极大地得益于这些所调查地区的财政部门、扶贫部门、乡村干部和贫困农牧民的大力支持与帮助，没有他们的真诚支持和帮助，我们是不可能完成这篇调查报告的。同时，在调查过程中，农村的贫困状况以及当地贫困农牧民和干部急切盼望脱贫的心情，带给我们极大的心灵震撼，也促使我们不得不深入思考我国二十多年来所走过的扶贫历程，并检视我们曾经实行过的扶贫制度和政策，哪些是对的应当坚持，哪些是错的需要加以调整。更为重要的是，在建设社会主义新农村的新的形势下，我们应当怎样更加有效地进行扶贫？这些经过较长时间的认真思考得出的结论与建议以及尚存的疑问，一并体现在我们这篇还不太成熟，甚至可能存在谬误的调查报告。因此，这篇调查报告只能算是我们阶段性的研究成果，还有一些尚未完成的课题需要我们进一步研究。比如，妇女的脱贫问题、贫困农村的教育问题、卫生医疗问题、生态恶化地区的农牧民脱贫问题等，这些问题还需要我们今后花费大量时间和精力，进行艰苦、细致的调查研究和深入思考方能完成。我们之所以提出这篇还不太成熟的调查报告，更主要的目的还在于以此抛砖引玉，引起人们对扶贫问题的关注、思索和讨论，并从中找出真正能解决问题的对策与建议，以使贫困地区的农牧民能够尽快地脱贫致富，共享经济与社会发展的果实。

在此，向对我们的调查给予大力支持和帮助的相关财政部门 and 扶贫部门的同志、乡村干部和贫困农牧民表示深深的谢意！同时，

也对相关文献资料的著述者和实际工作者表示深深的谢意！

这篇调查报告应当说是集体努力和工作的成果。参加报告调查研究和资料整理的同志有郭佩霞、王强、廖常勇、胡晓春、王勇、朱沙、莫尔学、杨锡春、董桃、刘思靓、谷传军、鲁剑、周焰、张泽民、杨少群、李汉文、王根贤、朱鸿翔等。调查报告由朱明熙撰写并修改定稿。

目 录

第一章 “十五”期间西南五省区扶贫工作

取得的成就	1
第一节 西南五省区总体扶贫成就	1
一、贵州省	1
二、云南省	4
三、四川省	6
四、广西壮族自治区	9
五、重庆市	11
第二节 重点调查点和其他资料收集点的 扶贫成就	13
一、四川省通江县的扶贫成就	13
二、四川省南充仪陇县和嘉陵区的扶贫成就	18
三、四川凉山彝族自治州的扶贫成就	25
四、四川省甘孜藏族自治州的扶贫成就	31
五、云南省红河州的扶贫成就	38
六、贵州毕节地区和晴隆县的扶贫成就	49
七、广西壮族自治区世界银行西南扶贫贷款项目的 扶贫成就	53

第二章 西南五省区国家贫困县的贫困现状与原因 61

第一节 国家有关部门及专家的判断	61
------------------------	----

第二节 调查和收集的情况	63
一、贫困仍然是西南五省区农村存在的比较严重的问题	63
二、贫困呈“点、片、线”状逐次递增分布	76
三、脱贫的难度越来越大，扶贫成本越来越高	144
四、现行的扶贫开发机制和政策问题	146

第三章 对西南五省区农村扶贫工作的思考

与政策建议	164
-------------	-----

第一节 扶贫思路的“简单化”、片面化和绝对化问题	164
一、单纯强调经济发展，而忽略了人的精神、文化因素	164
二、单纯强调发展经济，而忽略了生态保护问题	169
三、移民问题	174
四、农民的大规模转移问题	176
五、农业产业化问题	181
六、开发式扶贫与救济（助）式扶贫问题	182
七、对市场机制的过度迷信问题	183
八、对“私有化”的过度迷信问题	189
第二节 实事求是、因地制宜地推行扶贫工作	194
一、必须实事求是地认识西南五省区农村的贫困状况	195
二、必须实事求是地逐步提高贫困标准	196
三、必须实事求是地反映贫困人口的真实状况	197
四、必须实事求是地确定贫困县和贫困村	198

五、根据“缺啥补啥”的原则，因地制宜地 实施有针对性的差异式扶贫政策	199
六、必须实事求是地配置扶贫资金	200
七、必须实事求是地建立扶贫资金的科学 管理机制	202
八、必须抓住推行“一体两翼”扶贫方式 的关键	203
参考文献	217

第一章 “十五”期间西南五省区 扶贫工作取得的成就

第一节 西南五省区总体扶贫成就

众所周知，西南五省区是我国“国家扶贫开发工作重点县”比较集中的地区，在20世纪90年代中期实行的“八七扶贫攻坚计划”中，西南五省区的“国家重点扶持贫困县”就有192个，占全国“国家重点扶持贫困县”的32.43%（其中，云南73个，贵州48个，四川31个，广西28个，重庆12个）；在2001年确定的“国家扶贫开发工作重点县”中，五省区又上升为201个，增加9个，比重上升为33.95%（其中，四川增加5个，重庆增加2个，贵州增加2个）。^① 这些国家级贫困县主要集中于少数民族地区、革命老区和边疆地区。尤其以贵州的黔东南州、黔西南州、黔南州、毕节地区、铜仁地区等，云南的昭通地区、思茅地区、临沧地区、大理州、楚雄州、红河州等，四川的甘孜州、凉山州、阿坝州、巴中地区、广元地区、南充地区等，广西的百色地区、河池地区等，重庆的三峡库区和东南的武陵山区等为多。

一、贵州省

贵州省地处中国西南部高原山地，东与湖南交界，南与广西毗邻，西与云南接壤，北与四川、重庆相连，面积17.61万平方公里，2004年末总人口为3831万多人。境内西高东低，自中部向

^① 资料来源于国务院扶贫网。

北、东、南三面倾斜,平均海拔在 1100 米左右。贵州高原山地居多,素有“八山一水一分田”之称。全省地貌可概括为高原山地、丘陵和盆地三种基本类型,其中 92.5% 的面积为山地和丘陵,而喀斯特地貌就占 73%,也是石漠化严重的地区。境内山脉众多,绵延纵横,山高谷深。北部有大娄山,中南部苗岭横亘,东北境有武陵山,西部高耸乌蒙山。贵州是一个多民族聚居的山区省份,全省有汉、苗、布依、侗、彝、土家等 47 个民族,1999 年末少数民族人口占全省人口总数的 36.77%。

贵州也是集民族、山区和贫困于一体的贫困程度深,贫困面大,国家贫困县集中的一个省份,全省 88 个县(市、区)中就有 50 个被确定为“国家扶贫开发工作重点县”,占 56.81%,另外还有 33 个县(市、区)有扶贫开发任务,有 934 个扶贫开发工作重点乡镇,近 14 万个扶贫开发工作重点村。“天无三日晴,地无三里平,人无三分银”这句民谣就是对贵州恶劣的气候状况、地理环境和经济发展状况的描述。贵州的贫困发生率一直高于全国平均水平,1986 年农村绝对贫困人口为 1500 万人,贫困发生率 57.5%。到 1993 年,全省农村绝对贫困人口减少到 1000 万人,贫困发生率下降到 35%。经过实行“八七扶贫攻坚计划”,至 2000 年,全省农村绝对贫困人口下降到 313 万人,贫困发生率下降到 9.74%。贵州的国家贫困县主要分布于乌蒙山区、武陵山区、九万山区和黔东南山区这样一些自然生态环境比较恶劣、经济和社会发展程度比较低的深山区、石山区、高寒山区和少数民族聚居区,有相当数量的贫困人口居住在不避风雨的破烂茅草房中,有部分贫困人口甚至连温饱问题都尚未解决,生活相当困苦。

进入 21 世纪以来,贵州全省上下一心,继续针对贵州农村的贫困特点,从实际出发,有针对性地采取扶贫措施。他们紧紧扭住改善“三基”即改善基本生产生活条件、拓宽基本增收门路、提高农民基本素质,根据贫困程度的不同,将扶贫开发重点乡镇和村分为一、二、三类,以贫困乡(镇)村为重点,实施“百乡千村”

工程,着重对最贫困的100个一类乡镇进行倾斜扶持,每年对1000个左右最贫困的一类重点村实施整村推进。五年来,贵州全省各地对分布在麻山、瑶山、月亮山、雷公山、乌蒙山、武陵山等“六山”地区的100个一类重点扶贫乡镇,集中人力、物力、财力进行重点扶持,扭住“三个基本”抓机制创新,抓分类指导,抓措施落实,抓作风转变,扶贫开发体制和机制的创新层出不穷,开创了新阶段扶贫开发工作的新局面。

据统计,2001~2004年,贵州省共投入财政扶贫资金21.8亿元、以工代赈资金10.6亿元、信贷扶贫资金63.3亿元、其他扶贫资金16.38亿元,实施扶贫项目3万多个,涉及种植养殖业、技能培训、农田水利、乡村道路、人畜饮水、农电改造、文化教育、医疗卫生、广播电视等方面,共覆盖83个县的3.5万多个贫困村、479万多农户、1750多万人。帮助贫困地区新增基本农田15.55万公顷、有效灌溉面积6.34万公顷、经济林10多万公顷、草场6万多公顷;新修及改扩建乡村公路4.1万公里,新建农村沼气池2.1万口,新建及改造教育卫生用房面积177.46万平方米,推广脱毒马铃薯1300多万亩。

2001~2005年间,贵州省总共完成易地扶贫搬迁扶贫13万人,对13.9万五保户落实了供养待遇,对94.5万因病、因残丧失劳动力的农村特困人口初步实施长期定期救助,共有140多万农村贫困人口在此间越过了温饱线,农民人均纯收入达1722元。2006年,贵州又有11万贫困人口越过温饱线,农民人均纯收入预计可达1980元左右。贵州省省长林树森宣布贵州大多数贫困人口的温饱问题基本解决,从而结束了贵州总体贫困的历史。但林树森说,目前全省88个县(市、区)中还有83个有扶贫开发任务,其中50个是国家扶贫开发重点县,还有934个扶贫开发工作重点乡镇,近1.4万个扶贫开发工作重点村。这些贫困人口多数生活在自然条件恶劣、社会发展程度低、社会服务水平差的深山区、石山区、高寒山区和

少数民族聚居区，扶贫工作将会更加艰难（见表 1-1）。^①

表 1-1 1986~2005 年间贵州省农村绝对贫困人口减少情况

期间	贫困人口减少（万人）	年均减少（万人）	贫困发生率（%）
1986~1993	500	62.5	1986 年 57.5
			1993 年 34.4
1994~2000	687	98.1	2000 年 9.74
2001~2005	140	28.0	2005 年 8.62

资料来源：贵州扶贫办。

二、云南省

云南省位处我国西南高原山区，属青藏高原南延部分，面积 38 万平方公里，2005 年末总人口 4450.4 万多。云南东部与贵州、广西为邻，北部同四川相连，西北紧倚西藏，西部同缅甸接壤，南同老挝、越南毗连。地形一般以元江谷地和云岭山脉南段的宽谷为界，分为东、西两大地形区。东部为滇东、滇中高原，称云南高原，系云贵高原的组成部分，地形波状起伏，平均海拔 2000 米左右，表现为起伏和缓的低山和浑圆丘陵，发育着各种类型的岩溶地形。西部为横断山脉纵谷区，高山深谷相间，相对高差较大，地势险峻。全省土地面积中，山地约占 84%，高原、丘陵约占 10%，盆地、河谷约占 6%，平均海拔 2000 米左右，最高海拔 6740 米，最低海拔 76.4 米。云南是我国少数民族最多的省份之一，人口在 4000 人以上的少数民族 25 个，少数民族人口占总人口的近 1/3。

云南省又是我国集边疆、民族、山区和贫困于一体的贫困程度深，贫困面大，国家贫困县集中的一个省份，全省 126 个农业县（市）中就有 73 个“国家扶贫开发工作重点县”，占全国“国家扶贫开发工作重点县”的 12.33%。1993 年绝对贫困人口为 783 万，

^① 《贵州 20 年扶贫攻坚使 1245 万农村人口脱贫》，载于《新华社》，2007 年 1 月 11 日。

贫困发生率为 23.8%，经过实行“八七扶贫攻坚计划”，至 2000 年，全省农村绝对贫困人口下降到 337.5 万人，贫困发生率下降到 9.8%。云南的国家贫困县大多地处云南省边陲，农村贫困人口主要分布于自然条件恶劣，山高坡陡，资源贫瘠，交通不便，自然灾害频繁，生存环境恶劣，生产和生活条件差，经济与社会发展落后，自我发展能力低，返贫率高的深山区、石山区、高寒山区、干热河谷区、少数民族地区和边境一线。云南的 29 个民族自治县中就有 20 个属国家贫困县。2000 年云南有少数民族人口 1415.88 万人，其中贫困人口就有 887.56 万人，占少数民族总数的 62.69%。而且，相当部分的少数民族地区属于从原始社会末期或奴隶社会直接进入社会主义社会的“直过区”。从原始社会或奴隶社会脱胎出来的思维方式、生产方式、生活方式和一穷二白的经济基础，不可能在短期内就能得到根本的改变，加之独特的地理位置，恶劣的自然环境，民族旧有的风俗习惯，使许多少数民族至今仍然处于较为贫穷和落后的状态之中。有相当数量的贫困人口居住在不避风雨的破烂茅草房和权权房中，生活十分艰难，有些甚至至今仍然处于较为贫穷落后的状态之中。因此可以说，贫困面大，贫困程度深，民族比重高是云南贫困的特征。^①

进入 21 世纪以来，云南全省上下以贫困村和贫困户为主要工作对象，以少数民族地区、革命老区、边疆地区和自然环境条件恶劣的特困地区为工作重点，自力更生，艰苦奋斗，努力改善贫困地区的生产生活条件，提高农民生活水平，促进民族团结、边疆巩固和社会稳定。

据《云南省〈中国农村扶贫开发纲要〉中期评估报告》，自 2001～2004 年四年来，云南省共投入财政扶贫资金 49.58 亿元，信贷扶贫资金 68.53 亿元，定点扶贫和对口帮扶资金 7.11 亿元，上百亿元资金的投入为贫困地区注入了发展的活力。

^① 资料来源于云南扶贫办《云南省农村扶贫开发纲要》。